Manual de Direito Agrário

E-book - 1ª Edição

Iniciar

Luly Rodrigues da Cunha Fischer
Coordenadora

Manual de Direito Agrário

E-book - 1ª Edição

Universidade Federal do Pará
Belém - 2018

Dados Internacionais de Catalogação- na-Publicação (CIP)
Biblioteca José Carlos Castro - ICJ

Manual de Direito Agrário / Coordenadora Luly Rodrigues da Cunha Fisher. Belém: UFPA, 2018.
336p. il. [Recurso eletrônico – E-book]
Vários autores
Inclui bibliografias

ISBN 978-85-63728-60-9

1. Direito agrário.- Brasil. 2. Propriedade territorial - Legislação. 3. Imposto territorial rural - Brasil. I. Fisher, Luly Rodrigues da Cuha, coordenadora. I. Título.

CDDir 4.ed.

INTRODUÇÃO

Esse E-book tem como objetivo divulgar um dos resultados das investigações e reflexões realizadas no âmbito do Projeto de Pesquisa "Geração de Renda e a Proteção dos Recursos Naturais: alternativas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia", com financiamento da CAPES, no Programa Pró-Amazônia: Biodiversidade e Sustentabilidade, Edital Nº 047/2012, Processo Nº 23038.000739/2013-12. Os trabalhos iniciaram em 2014 e finalizados em novembro de 2018.

O Projeto supracitado objetivava apoiar a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação stricto sensu, para desenvolver pesquisas, conhecimento, capacitação, para propor alternativas sustentáveis de geração de renda e a proteção dos recursos naturais na Amazônia.

Com o intuito de operacionalizar seus objetivos buscou a cooperação multidisciplinar de três Programas de Pós-Graduação. Dois grupos de professores e pesquisadores são da região amazônica, ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Federal do Acre (UFAC) e, a terceira equipe é do Programa de Doutorado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

A coordenação geral do Projeto ficou a cargo da UFPA, mas cada Programa de Pós-Graduação tinha autonomia financeira a administrativa para desenvolver suas atividades.

Os estudos partiram da premissa de que regularização fundiária é a condição necessária para amenizar o avanço do desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Sem realizar a regularização fundiária será difícil consolidar mercados para os produtos florestais não madeireiros e a efetiva promoção de política socioeconômicas e ambientais na Amazônia.

Um dos pontos verificados foi o total desconhecimento sobre as categorias jurídicas relacionadas ao debate agrário e ambiental. Por outro lado, pode-se afirmar que a própria indefinição do que é propriedade no Brasil dificulta o Estado de organizar e gerir o território nacional.

Em relação a legislação agrária federal citada no livro pode ser encontrada na "Coletânea de legislação agrária" por temas elaborada pela Coordenação-Geral Agrária da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra (http://www.incra.gov.br/legislacao/leis).

Dentro deste contexto que foi pensado a publicação de um Manual de Direito Agrário, possibilitando ao leitor acesso ao conhecimento básico sobre as categorias jurídicas que tratam da temática de regularização fundiária e direito de propriedade. Boa leitura.

Capítulo I

INTRODUÇÃO AO DIREITO AGRÁRIO
discussão sobre seu objeto e autonomia

Luly Fischer
Isadora Vasconcelos
Luana Alves

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM DA UNIDADE

- Conhecer o objeto do Direito Agrário e da atividade agrária
- Conhecer as fontes e princípios do Direito Agrário
- Reconhecer o caráter derrogatório do Direito Agrário e sua relação com os demais ramos de estudo do Direito.

O QUE VEREMOS ADIANTE

- O conteúdo do Direito Agrário
- O conceito do Direito Agrário
- As fontes do Direito Agrário
- Os princípios do Direito Agrário
- A Relação do Direito Agrário com os demais ramos do Direito

CASO INTRODUTÓRIO

O senhor Pedro Miranda Alves ocupa uma área de vinte e cinco hectares há dez anos no Município de Benevides, Estado do Pará, na qual produz arroz, feijão e mandioca. Na área possui ainda aproximadamente vinte galinhas caipiras e duas vacas, das quais obtém ovos e leite. Complementarmente a essas atividades, o produtor ainda se utiliza da mata e dos rios que existem no imóvel para realizar, respectivamente, a coleta de açaí, e a pesca e apanha de camarão. A produção proveniente do imóvel é utilizada predominantemente para a alimentação de sua família, composta por um casal de produtores rurais e três filhos com menos de dezoito anos.

Entretanto, durante alguns meses do ano, as produções de mandioca e de leite geram um excedente considerável, e que se perderia se dependesse apenas do consumo familiar. Por essa razão, o produtor rural realizou uma série de investimentos em equipamentos para beneficiar o leite e a mandioca, com a finalidade de vendê-los no mercado local. Graças a esses equipamentos, a família produz agora, queijo coalho, iogurte, manteiga, farinha de mandioca, tucupi e goma no interior do imóvel.

Esses produtos também são acondicionados em embalagens produzidas especialmente para esse fim com ajuda de outros maquinários igualmente adquiridos pela família para proporcionar uma apresentação adequada dos produtos, seguindo as regras sanitárias.

A família conta também com câmara fria para que os produtos possam ficar estocados e com um carro para transporte e venda dos produtos em feiras da região metropolitana de Belém ou a fornecedores, normalmente restaurantes e padarias. A venda dos produtos, portanto, não passa por intermediários, sendo sempre realizada pelo casal de produtores, o que lhes proporciona um lucro maior.

O vizinho do senhor Pedro Miranda Alves, verificando as modificações introduzidas na produção feita pela família, aconselhou-o consultar um especialista em Direito, uma vez que esse tipo de atividade poderia lhes causar problemas, por entender que esse beneficiamento caracterizaria sua propriedade como uma indústria, sujeita a regras distintas do Direito Agrário e da tributação por Imposto Territorial Rural do imóvel.

QUESTÕES PARA DEBATE

- A atividade desenvolvida pela família de agricultores do caso relatado é agrária ou industrial?
- A atividade de beneficiamento realizada está de acordo com os princípios do Direito Agrário?

1. CONTEÚDO DO DIREITO AGRÁRIO

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O direito agrário é considerado um dos ramos novos do direito moderno, já que só a partir do século XIX a doutrina estrangeira começou a sistematizar as suas normas.

Apesar da recente normatização, a atividade agrária é uma das atividades humanas econômicas mais antigas que se tem registro e foi decisiva para a sedentarização humana. Dada a importância da terra para as sociedades, sempre houve uma preocupação em regular o uso da mesma. A obra do Alvarenga (1985) demonstra o tratamento jurídico inicialmente dado ao uso da terra evoluíram de normas religiosas, como o Decálogo de Moisés, até atingirem um grau de tipicidade que justifica a elevação do direito agrário como ramo autônomo do Direito.

A primeira norma conhecida é atribuída à UR-Nammu (2111-2094 a.C.), fundador da dinastia conhecida como "Ur", situada hoje onde se encontra o Oriente Médio. Posteriormente, também existiram as normas criadas por Lpit Istar, rei babilônico que viveu entre 1934-1924 a.C.

No mesmo sentido, as leis da cidade-reino suméria de Eshunna (1825-1787 a.C.) já abordavam questões relacionadas a produção e comércio alimentar. Outro conjunto de normas interessante que se destacou nos tempos antigos é a da cidade-estado de Mari, na Mesopotamia (1700 a.C.).

Todavia, observou-se um tratamento diferenciado dentro do Código de Hammurabi (1792 a.C.), visto como "[...] o primeiro Código Agrário da humanidade" (ROCHA, 2012, p. 23). Tal Código possuía 280 parágrafos, sendo que deles 65 abordavam questões agrárias, tais quais produção, tributação, conflitos sobre a posse do solo, dentre outras.

Consolidada com o tempo, outra compilação legal importante foi o Código de Manu (1280 a.C.), cujas normas 36 a 56 dispuseram sobre temas agraristas como: atividade agrária, propriedade de animais, da terra e sementes, etc.

Na Bíblia, mais especificamente no capítulo 25 do Livro Levítico, revelou-se a grande importância da propriedade da terra na tradição judaica, cujos reflexos apareciam no âmbito social à época e perpetuaram-se no tempo. Em tal tradição, o domínio era impassível de ser entregue a título perpétuo, ou seja, era possível ceder o imóvel, porém, não havia a figura do título perpétuo, já que o imóvel voltaria a ser incorporado no patrimônio da tribo (que o detinha no *jubileu*).

Na Grécia, havia a cultura comunitarista inicialmente. Com a figura do comércio, agricultura e pecuária, a sociedade foi dividida em classes, o que depois culminou na opressão aos pobres pelos ricos. Tal situação era percebida em Atenas.

Em Roma, a propriedade era comunal, sendo que cada família patrícia possuía o seu lote. Os plebeus lutaram por muito tempo por uma série de direito, dentre os quais a posse da terra. Assim, a Lei agrária romana foi promulgada em 486 a.C. pelo Cônsul Spurius Cassius.

Posteriormente, em 450 a.C, foi redigida a Lei das XII Tábuas, apresentando normas penais, processuais e civis. Mais especificamente, as tábuas VI, VII e VIII traziam normas direcionadas ao Direito Agrário.

Na Idade Média, várias revoluções camponesas colocaram o sistema feudal em cheque. Depois, com o processo de urbanização e revolução industrial, a terra passou não mais a ser a única fonte de geração de riquezas. Deste modo, as questões ligadas ao meio rural perderam o status privilegiado, sendo relegada a uma "[...] posição de esquecimento" (ROCHA, 2012, p. 25).

Assim, ainda que não seja possível afirmar que o Direito Agrário atual remonte à Antiguidade, é possível ver uma correlação entre normas do Direito Romano e Canônico e alguns institutos jurídicos agraristas do Direito moderno.

No ordenamento jurídico brasileiro inicialmente as regras de uso da terra eram apenas reguladas por normas ligadas ao direito de propriedade, como a Lei de Terras de 1850 e, posteriormente, o Código Civil de 1916. No entanto, o Direito Privado não foi capaz de responder a questões específicas da atividade agrária, precisando de um conteúdo especializado.

Em um determinado momento, tanto constitucionalistas e civilistas consideravam o direito à propriedade como sagrado e inviolável, inclusive os jus naturalistas considerando a liberdade um direito proveniente de Deus, sendo a propriedade uma manifestação econômica à liberdade. Portanto, em termos clássicos, para o Direito civil e a atividade não tinha vida própria porque era vinculada à propriedade.

Mas é no âmbito do direito à propriedade, como manifestação direta da nova forma de concepção que valoriza o trabalho humano, que aparece o conceito da função social como elemento intrínseco da produção. A propriedade e outros institutos indispensáveis para o direito agrário adquirem outros elementos qualificadores. Assim, é possível firmar que a aparição do direito agrário se deu como um produto do processo econômico: o capitalismo, cuja aparição denotou um problema jurídico da incapacidade do direito privado para resolver os problemas da atividade agrária.

Contudo, apesar da importância do setor primário para a economia brasileira, foi somente após o golpe de 1964, com a introdução da emenda constitucional n. 10, de 9/11/1964, que foi determinada a competência da União para legislar sobre Direito Agrário, o que institucionalizou o Direito Agrário no país.

1.2. TERMINOLOGIA DIREITO AGRÁRIO

Antes de tratarmos do objeto do Direito Agrário, e necessário tratar brevemente da terminologia adotada para qualificá-lo. Quanto à denominação, não há consenso doutrinário. Alguns autores agraristas remetem aos termos “agrário” (*agrarius*), ou ao rural (*ruris*, *rus*). Por isso que se observa terminologias diversas como “Direito da Agricultura”, “Direito Rural”, “Direito Agrícola”, “Direito da Reforma Agrária”, dentre outros, predominando as palavras “rural”, “ägricultura” e “agrário”. Sobre essa questão é fundamental analisar o posicionamento de Marques (2015, p. 03):

> [...] esses termos não têm, a rigor, o mesmo sentido. O rural é concebido como terreno que se situa distante da *urbs*, pouco importando a sua destinação. Já o agrário é considerado o campo suscetível de produção ou destinado à exploração. O rural tem a conotação estática, enquanto o agrário tem caráter dinâmico.

A Emenda Constitucional n. 10 de 10.11.1964, que conforme acima mencionado é considerada o marco do Direito Agrário no país emprega o termo “agrário”, que está ligado à atividade.

A Lei do Estatuto da Terra (Lei n. 4504/1964) e a Constituição de 1988 utilizam os termos rural e agrário como se fossem sinônimos, mas como veremos a seguir o objeto da proteção do Direito Agrário é a atividade produtiva e não o espaço rural.

1.3. OBJETO DO DIREITO AGRÁRIO

Conforme visto acima tanto o surgimento do Direito Agrário como a discussão da terminologia a ser empregada para qualificá-lo estão ligados ao reconhecimento da importância da atividade.

Entretanto, precisar seu objeto é relevante não apenas no plano teórico: estabelecer no que consiste a atividade agrária é fundamental para delimitar seu campo de incidência, e consequentemente, suas fronteiras com outros ramos da ciência jurídica com os quais está mais estreitamente relacionado, como Direito Comercial, o Direito Industrial e o Direito do Trabalho.

Assim, a definição do objeto da disciplina ocupou um grande espaço no debate doutrinário. Nesse sentido, podemos dividir a tentativa de delimitação do objeto em dois momentos: clássico e moderno.

Classicamente o objeto do Direito agrário foi sistematizado a partir dos seguintes critérios: 1) necessidade; 2) prevalência ou dominância; 3) autonomia; 4) acessoriedade; 5) normalidade; e 6) ruralidade.

Segundo o primeiro critério, para caracterizar a atividade agrária é necessário que o cultivo, sendo admitida a transformação e a venda se indispensáveis ao desenvolvimento da atividade.

Pelo critério da prevalência ou dominância a produção agrária deve ser a atividade principal, podendo ser passada a ser considerada industrial se o beneficiamento predominar sobre o cultivo da terra.

Para o critério da autonomia, a produção da terra deve ser tratada em separado do seu beneficiamento, devendo, portanto, a transformação ser tratada por um outro ramo do Direito.

O critério da acessoriedade considera que a atividade de produção primária é o objeto do Direito Agrário, e qualquer transformação e vista como complementar à atividade de produção rural, não podendo ter mais relevância que a atividade que as deu origem.

Já o critério da normalidade é aquele que define como agrária a atividade de cultivo da terra, de criação de animais e de exploração florestal. Para esse critério as atividades conexas, normais na atividade agrária, como o trabalho, o transporte, o armazenamento, o beneficiamento e inclusive o processamento dos frutos da atividade não afastam a aplicação do Direito Agrário.

Por fim, o critério da ruralidade funda-se na concepção de que a atividade agrária é aquela necessária ao cultivo da terra, alcançando todos os atos que integram a vida e o trabalho no campo.

Como podemos perceber, todas as definições acima, apesar dos esforços, não conseguem explicar no que consiste a atividade agrária, limitando-se a tentar diferenciar o que deve ser regido pelo direito agrário e por outros ramos do Direito.

Então, no plano contemporâneo, como pode ser caracterizado o objeto do Direito Agrário, isto é, o que esta área do direito visa regular? Para responder a esse questionamento vamos comparar os conceitos doutrinários abaixo:

OBJETO DO DIREITO AGRÁRIO SEGUNDO A DOUTRINA	
AUTORES	CONCEITO
Octávio Mello Alvarenga	"O objeto do direito agrário resulta de toda ação humana orientada no sentido da produção, contando com a participação ativa da natureza, sem descurar da conservação das fontes produtivas naturais".
Alcir Gursen de Miranda	"O objeto do Direito Agrário seriam, assim, os fatos jurídicos que emergem do campo, consequência da atividade agrária, da estrutura agrária, da empresa agrária e da política agrária; o que caracteriza a relação jurídica agrária".

Fonte: adaptado de Marques (2015)

Portanto, comparando os dois excertos é possível afirmar que a atividade agrária é o ponto comum dos textos, podendo ser entendido como a conjunção entre a atividade humana mais a participação ativa da natureza para fins produtivos. Sintetizando esses elementos destacamos os ensinamentos de Gischkow (1988), ao afirmar que a atividade agrária é fruto da atividade humana sobre a natureza de participação funcional, o que condiciona o processo produtivo. Ademais, tal participação, denominada de processo agrobiológico, não é exaurida tão somente com a atividade do homem na terra, já que é condicionante de outras relações de cunho social, econômico e jurídico. Para tentar explicar a definição apresentada pelos autores na contemporaneidade são empregadas três teorias: a) agrobiológica; b) agrariedade; e c) acessoriedade.

A teoria agrobiológica, elaborada por Rodolfo Carrera, tem como objeto a terra e o processo agrobiológico. É a interação entre o labor humano e os aspectos ambientais que permitem a atividade agrária.

Contudo, para alguns autores essa teoria encontra-se superada pela teoria da agrariedade. Criada por Antonio Carrozza, considera que o diferencia a atividade agrária das demais, é que seu resultado está sujeito aos riscos naturais (clima, temperatura, água, vento, pragas, etc). Segundo essa concepção, não é o processo agrobiológico que determina a atividade agrária, mas a capacidade do produtor de controlar e de se sujeitar o ciclo biológico, salvo em caso de catástrofes.

A agrariedade apresenta, contudo, dois problemas: i) ao mesmo tempo que critica a teoria agrobiológica por não ser jurídica, ela se apoia igualmente em um conceito extrajurídico, que é o ciclo biológico; ii) para a teoria não

pode ser considerada uma atividade agrária aquela desenvolvida em ambientes especiais (viveiros, laboratório, produção indoor, etc), ainda que com a colaboração humana e mesmo com a ocorrência do ciclo biológico, do processo evolutivo natural, orgânico, se criadas condições artificiais que superem os riscos naturais da atividade essencialmente agrária, o que exclui as atividades da agroindústria de ponta.

Tentando superar essa incompletude, popularizou-se a teoria da acessoriedade, de autoria de Antonino Vivanco. Para esse autor a atividade agrária é uma relação entre o homem e a terra, mas também entre seres humanos. Este aspecto econômico-social, além dos demais caracteres típicos d\a atividade agrária, e a diferencia das atividades comerciais e industriais.

Ao considerar o critério socioeconômico, Vivanco considera que o que melhor caracteriza a atividade agrária é a acessoriedade. Assim, a atividade agrária está ligada ao uso da terra, podendo a transformação assim ser classificada se for a ela complementar. Igualmente ao que ocorre com a definição proposta por Carrozza, nem todo as atividades agrárias na atualidade conseguem ser abarcadas por essa definição.

Para uma melhora compreensão das teorias sobre o objeto da atividade agrária contemporânea, propomos a leitura do quadro abaixo:

TEORIAS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE AGRÁRIA	
Teoria Agrobiológica	É a teoria é clássica. Tem como base a terra e o processo agrobiológico, sendo estes fatores que constituem a atividade agrária, e que a torna diferenciada das outras atividades.
Teoria da Agrariedade	Contrapõe a teoria clássica Para esta teoria agrária é qualquer atividade cujo ciclo biológico esteja sujeito aos riscos das ações da natureza, o que escapa ao controle humano. Tais riscos são correlatos, havendo uma relação mútua entre o ciclo biológico e os referidos riscos.
Teoria da Acessoriedade	Para esta teoria existem dois tipos de relação provenientes da atividade agrária: a) uma entre o homem e a terra; b) entre os homens. É uma atividade de relevância econômico-social A atividade agrária tem sua função principal desenvolvida na utilização da terra, tornando quaisquer outras atividades de processamento, transformação e comércio como acessórias ou complementares.

Fonte: elaborado pelos autores.

A legislação brasileira não adota de forma clara nenhuma dessas teorias, sendo consideradas pela legislação como atividade agrária a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 4º, I da Lei 4504/1964).

A doutrina brasileira, no entanto, faz uma classificação das atividades agrárias, utilizando por base a teoria da acessoriedade. Segundo Raymundo Laranjeira (1981) as atividades agrárias são classificadas como: a) exploração rural típica; b) exploração rural atípica; e c) atividades complementares à exploração rural.

A exploração rural típica (ou imediata) compreende as atividades de lavoura (temporária[1] ou permanente[2]), pecuária (de pequeno[3], médio[4] e grande porte)[5], o extrativismo vegetal e animal[6] e a hortigranjeira[7]. A exploração rural atípica compreende a agroindústria[8].

Vale observar que há uma polêmica que envolve a agroindústria, justamente pela utilização da terminologia "indústria". Parte minoritária da doutrina censura o referido termo, porque, *a priori*, relacionam o conceito com o beneficiamento e processamento de produtos primários. Assim, esta atividade não teria ligação com a atividade agrária típica, porque insere mecanismos de industrialização, afastando um caráter rural. No entanto, o entendimento prevalente é de a atividade agrária deve ser entendida de forma abrangente, incluindo as tarefas complementares ou conexas, que também são necessárias ao processo produtivo.

Ademais, a própria legislação agrária entende a agroindústria como atividade agrária, conforme, por exemplo, na Lei de Política Agrícola (Lei n. 8.171/1991):

> Art. 1° Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

1 Como exemplos podemos citar as lavouras de o milho, arroz e feijão.
2 Como exemplos podemos citar as de cacau, laranja e café.
3 Como exemplo podemos citar a criação de abelhas e aves domésticas
4 Como exemplo podemos citar a criação de ovinos e suínos.
5 Como exemplo podemos citar a criação de bovinos e bubalinos
6 O extrativismo rural refere-se à captura de animais e a extração de produtos de origem vegetal. Exemplos desta atividade são as extrações diversas, como a de açaí, babaçu, castanha, caça, pesca, etc.
7 A atividade hortigranjeira está intimamente ligada a atividades que podem ser desenvolvidas em pequenas áreas, com produção de frutas, ovos, dentre outros.
8 Como exemplo podemos citar as usinas de beneficiamento de arroz e farinha de mandioca.

> Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, **entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento** e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais (grifo nosso).

Assim, as atividades industriais são essenciais ao processo produtivo agrícola, haja vista que, por exemplo, para a produção de açúcar é necessária a utilização de uma prensa, ou ainda para a produção de queijos, uma desnatadeira.

Já a atividade complementar (ou conexa) à exploração rural compreende o transporte e a comercialização dos produtos pelo produtor.

Essa classificação, ainda que auxilie a compreensão da complexidade da regulação jurídica da atividade agrária, também não é adotada pela legislação agrária em vigor. Como podemos deduzir do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 8.171/1991, as atividades atípicas ou conexas não são apenas consideradas como integrantes da atividade regulada pelo Direito Agrário, mas como há o incentivo na legislação para que o produtor as adote, desde que permaneçam acessórias à atividade primária.

1.4. CONCEITO

1.4.1. Definição Doutrinária

Há várias tentativas de definição doutrinária para o Direito Agrário. Vejamos as principais:

CONCEITOS DE DIREITO AGRÁRIO	
AUTOR	**CONCEITO**
Octávio Mello Alvarenga	"Direito Agrário é o ramo da ciência jurídica, **composto de normas** imperativas e supletivas, que rege as relações emergentes da **atividade do homem sobre a terra, observados os princípios de produtividade e justiça social**"
Paulo Torminn Borges	"[...] conjunto sistemático de **normas jurídicas** que visam **disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade**".

CONCEITOS DE DIREITO AGRÁRIO	
AUTOR	**CONCEITO**
Joaquim Luís Osório	"Direito Rural ou Agrário é o **conjunto de normas** reguladoras dos **direitos e obrigações concernentes às pessoas e aos bens rurais**"
Malta Cardozo	"Direito Agrário é o **conjunto de normas** que **asseguram a vida e o desenvolvimento econômico da agricultura e das pessoas que a ela se dedicam profissionalmente**"
Raymundo Laranjeira	"Direito Agrário é o **conjunto de princípios e normas** que, visando a **imprimir função social à terra, regulam relações afeitas à sua pertença e uso, e disciplinam a prática das explorações agrárias e da conservação dos recursos naturais**".
Oswaldo Opitz e Sylvia Optiz	"Direito Agrário é o **conjunto de normas** jurídicas concernentes à **economia agrária**".
Alcir Gursen de Miranda	"Direito Agrário é o ramo jurídico **que regula as relações agrárias, observando-se a inter-relação homem/terra/produção/sociedade**".
Antonino Vivanco	"Direito Agrário é o **ordenamento jurídico** que rege as **relações sociais e econômicas, que surgem entre os sujeitos intervenientes na atividade agrária**".

Fonte: elaborado pelos atores.

A partir dos conceitos acima é possível extrair pontos de convergência, quais sejam:

- Conjunto de normas e princípios
- Atividade de homem com a terra de forma profissional
- Cumprimento da função social, inclusive observando a conservação dos recursos naturais
- Progresso social e econômico do produtor
- Enriquecimento da sociedade

1.4.2. Enquadramento do Direito Agrário

Tendo em vista que a dicotomia entre o Direito Público e o Direito Privado encontra-se superada, prefere-se classificar as normas agraristas como: a) imperativas (cogentes); b) supletivas. O autor seguiu, utilizando-se do trabalho de Paulo Borges (1987), fazendo diversas conceituações sobre o Direito Agrário:

Diante do exposto, o Direito Agrário é o ramo da ciência jurídica composto de normas imperativas e supletivas que disciplinam as relações emergentes das atividades agrárias realizadas pelo homem na terra, respeitando os princípios de produtividade, justiça social e a conservação dos recursos naturais.

Ademais, conforme Orlando Pietro (1998), ainda há uma relação entre as atividades que se relacionam com a terra e os direitos humanos, em que pese o autor afirmar que tal relação tem sido descuidada e evitada.

No que concerne à tutela dos direitos fundamentais e a individualização de suas bases jurídicas, o autor trata que os Estados, enquanto sujeitos básicos da comunidade internacional, são ao mesmo tempo soberanos de seu próprio ordenamento e independentes de outros ordenamentos.

Todavia, por mais que haja a soberania, isso não quer dizer que os ordenamentos jurídicos nacionais não devam respeitar os princípios e costumes gerais do ordenamento internacional. Portanto, existem direitos invioláveis e as liberdades fundamentais que devem ser garantidas constitucionalmente garantidas a nível interno.

Assim, relaciona-se a questão do direito agrário com os direitos humanos, ligando-se a atividade agrícola e a tutela dos consumidores e os interesses comprometidos com os processos de contaminação e alteração do meio ambiente. Portanto, se pensa em uma agricultura sustentável para um desenvolvimento sustentável.

Desta forma, a nova agricultura está caracterizada por uma multiplicidade de interesses e perspectivas, projetada para o mercado interno e mundial, devendo corresponder ao direito agrário que incide na função de promoção de valores particulares e gerais, importantes no plano constitucional interno e internacional.

1.5. AUTONOMIA DO DIREITO AGRÁRIO

Para que O Direito Agrário como um ramo jurídico como independente do Direito Civil, é necessário que fique comprovada sua autonomia, mediante a presença de quatro elementos constitutivos: a) científico; b) legislativo, c) didático; e d) jurisdicional.

No Brasil No Brasil, a autonomia legislativa do Direito Agrário tem por marco a Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964, que adicionou à Constituição de 1946 a alínea *a* ao inciso XV do art. 5º, ampliando a competência legislativa da União, que passou a abarcar o Direito Agrário. Com base nessa competência legislativa de natureza privativa, a União editou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), ainda em vigor, instrumento básico do Direito Agrário vigente.

A maior parte da doutrina especializada admite que o Direito Agrário possui objeto próprio – que é regular a relação do homem com a terra para que esta cumpra sua função social – e um conjunto próprio de princípios e normas, que o torna qualitativamente distinto das demais áreas jurídicas. Além disso há vários livros e artigos científicos produzidos a respeito do assunto no Brasil e no restante do mundo.

A Autonomia didática de uma área do conhecimento decorre de sua presença da disciplina como parte do conteúdo obrigatório dos cursos de Direito no Brasil. No entanto, foi apenas a partir de 1972 que ela passou a ser lecionada como disciplina optativa.

Atualmente as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico são fixados pelo Ministério da Educação por meio de Portaria, mas até a presente data não integra o rol de disciplinas obrigatórias, ficando a critério de cada Instituição de Ensino Superior, de acordo com suas peculiaridades, incluí-la como disciplina nos seus percursos curriculares, podendo optar por se ela será obrigatória ou não.

Essa medida, ao mesmo tempo que desonera instituições de ensino superior em áreas sem vocação às atividades agrárias de ofertá-la de forma obrigatória, pode limitar a aprendizagem dos futuros bacharéis em Direito, que atuem em áreas que envolvam atividades relacionadas com o Direito de Propriedade, por exemplo, sendo, deste modo, indiscutivelmente necessárias. Sem sua difusão será pouco provável que os profissionais da área jurídica se tornem capazes de solucionar adequadamente problemas relacionados à estrutura fundiária brasileira, gerando, consequentemente, perdas para uma das principais atividades econômicas do país e graves violações aos direitos fundamentais.

Cumpre observar que a despeito de sua não obrigatoriedade na graduação, já há no país diversos programas de pós-graduação em que a temática é trabalhada. Igualmente, vários editais de concurso púbico em nível federal e estadual preveem a disciplina em seus conteúdos programáticos.

Apesar de não existir uma Justiça especializada para a temática, tal qual como ocorreu com o Direito do Trabalho, o art. 126 da Constituição de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, determinou aos Tribunais de Justiça a criação de varas especializadas, com competência para questões agrárias, com o objetivo de dirimir conflitos fundiários.

Neste sentido, é importante fazer algumas observações em relação ao Estado do Pará, que possui uma situação fundiário complexa, que compreende tanto a concentração da propriedade da terra, a grilagem, a negação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado no que tange à extração criminosa de recursos naturais, às

práticas de trabalho escravo, expulsão violenta e prisões de posseiros, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, populações tradicionais, e mesmo assassinatos de trabalhadores rurais e suas lideranças.

Em virtude da problemática situação no campo paraense o Estado mesmo antes da emenda constitucional acima citada, já tratava da necessidade da criação de varas agrárias especializadas em sua Constituição de 1989, que foi posteriormente modificada pela Emenda Constitucional Estadual n. 30/2005, editada com finalidade de compatibilizar o texto constitucional estadual com o disposto na Emenda Constitucional n. 45/2004, acima mencionada.

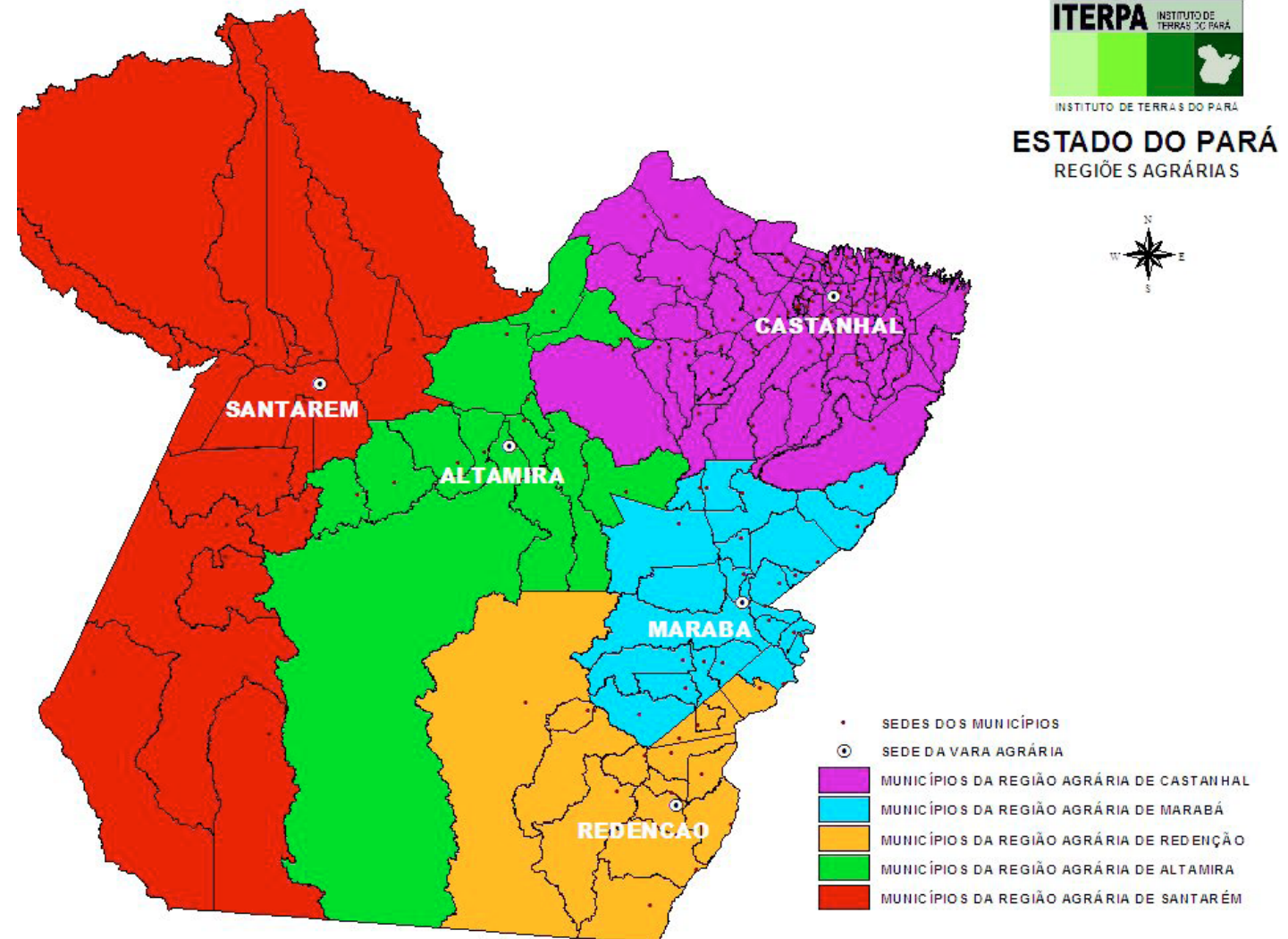
Alterações no art. 167 da Constituição do Estado do Pará de 1	
Redação original do artigo	**Redação conforme ECE nº 30/2005**
Art. 167. O Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial com exclusiva **competência para questões agrárias e minerarias.**	Art. 167. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, **com competência exclusiva para questões agrárias.**

Fonte: elaborado pelas autoras partir da legislação estadual

O dispositivo acima citado foi regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 14/93, que determinada a instituição de dez varas privativas nas áreas do Direito Agrário, Minerário e Ambiental, totalizando um número de dez. Todavia, em 2001, ainda não tinham sido implantadas "[...] por falta de recursos suficientes quanto as suas instalações, material e pessoal" (PARÁ, 2002).

Anos mais tarde, o foi editado do Decreto Estadual nº 2.410, de 06 de outubro de 1997, criou a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários, responsável pelo monitoramento da problemática agrária paraense, além da proposição de medidas de prevenção e solução dos referidos conflitos. Tal Comissão era composta por vários representantes de órgãos públicos e privados.

Posteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por meio da Resolução nº 21, de 23 de outubro de 2001, definiu as chamadas Regiões Agrárias no Poder Judiciário do Estado do Pará, que ficaram divididas em três: a) Castanhal; b) Marabá; c) Altamira. Em seguida, pela Lei nº 6437, de 09 de janeiro de 2002, foi criada a Ouvidoria Agrária do Poder Judiciário no Estado do Pará, responsável pela apuração de situações de conflitos agroambientais e sociais no meio rural paraense, além do desenvolvimento de ações objetivando solucionar tais conflitos. No ano de 2006, por meio da Resolução n. 21, de 4 de outubro, foram criadas mais duas regiões agrárias: Santarém e Redenção.

Varas Agrárias no Estado do Pará

Fonte: ITERPA, 2009

O Estado do Pará conta ainda com Promotores agrários em cada uma das circunscrições acima, bem como a Defensoria Pública do Estado do Pará já possui alguns defensores especializados na matéria, mas ainda em número inferior ao das varas.

Em todos os casos, é necessário que os juízes, promotores e defensores que desejem atuar na área possuam pelo menos um curso de aperfeiçoamento sobre a temática para que possam atuar nas respectivas circunscrições.

1.6. FONTES

A palavra fonte, de acordo com Ferreira (2008, p. 412), significa origem ou causa, assim, em consonância com essa significação, Rocha *et. al.* (2015, p. 54), afirma que as fontes são as causas que dão origem a um fato, os meios através do quais são estabelecidas as normas jurídicas.

O Direito Agrário apresenta direta relação com os diferentes ramos do Direito, sendo sua principal fonte o Direito Civil, o que, segundo Marques (2015), não demonstra que este seja apenas um compartimento das fontes civilistas.

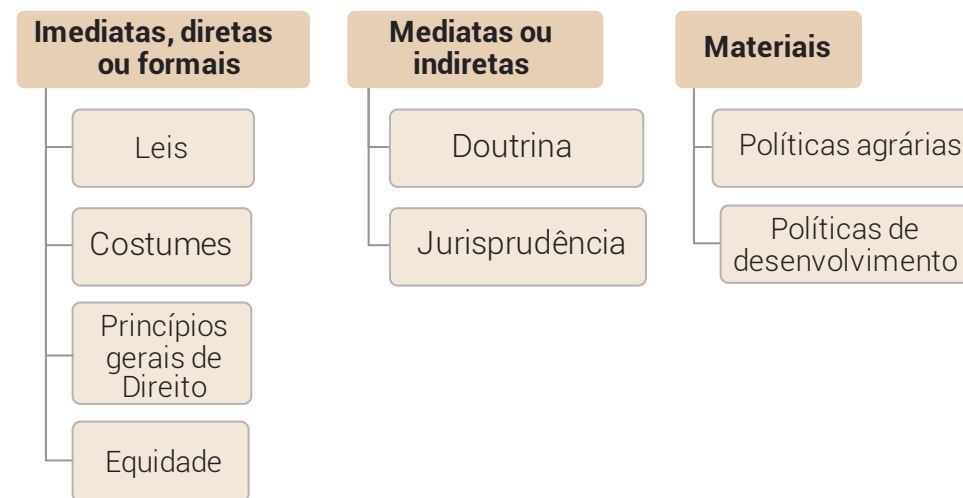
No que diz respeito à classificação das fontes, estas podem ser:

a) Imediatas, diretas ou formais que seriam as leis e costumes;
b) Mediatas ou indiretas, que são a doutrina e jurisprudência; e
c) Materiais, consubstanciadas pelas políticas agrárias.

Segundo a classificação de Rocha *et. al*. (2015), a fontes formais incluem a lei, o costume, a jurisprudência, os princípios gerais de direito e a equidade; enquanto as fontes materiais dizem respeito às políticas de reforma agrária e desenvolvimento.

Nesse sentido, também são fontes de grande importância para o Direito Agrário: a Constituição, como norma suprema e basilar do ordenamento jurídico; a Lei nº 4.504/1964, a qual é uma das primeiras normas de direito agrário instituídas; e as Instruções Normativas, Resoluções e Portarias do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária, no sentido de orientar os procedimentos de reforma agrária, por exemplo.

Tendo em vista o exposto, nossa classificação se expressa pelo quadro abaixo:

Quadro de fixação 1. A classificação das fontes do Direito Agrário.

Fonte: elaborado pelos autores

1.7. PRINCÍPIOS

Em virtude da autonomia científica do Direito Agrário, este apresenta determinados princípios que podem variar conforme a doutrina analisada, assim, o objetivo deste tópico é identificar quais os princípios gerais são apresentados em relação a esse ramo do Direito.

Segundo Marques (2015) são apontados os seguintes princípios:

1. Monopólio legislativo da União, conforme a disposição do art. 22, §1º, da Constituição Federal;
2. 2. Utilização da terra se sobrepõe à titulação, uma vez que a prioridade do direito agrário é que a terra seja produtiva, conforme a própria previsão de imóvel rural estabelecida no Estatuto da Terra;
3. A propriedade da terra é garantida, mas condicionada ao cumprimento da função social, sendo esta função entendida pela doutrina majoritária como um fator externo de limitação ao exercício do direito de propriedade;

4. O direito agrário é dicotômico, compreendendo a política de reforma agrária e desenvolvimento;
5. A reformulação fundiária se perfaz enquanto uma necessidade permanente;
6. O combate ao latifúndio por exploração[9], minifúndio, ao êxodo rural, exploração predatória da terra;
7. A privatização dos imóveis rurais públicos;
8. A proteção da propriedade familiar, pois esta é apontada como uma das alternativas de melhor modalidade de imóvel agrário por questões de razão social, econômica, trabalhista e ambiental;
9. O fortalecimento da empresa agrária;
10. A proteção da propriedade indígena, sendo este princípio de grande importância no cenário amazônico, no qual se concentra um significativo número de terras indígenas, o qual, em nosso entender, poderá ser ampliado para outros grupos etnicamente diferenciados, como as comunidades remanescentes de quilombos, por exemplo;
11. O dimensionamento eficaz de áreas exploráveis;
12. A proteção do trabalhador rural; e
13. A preservação e conservação dos recursos naturais para a proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, em avanço à legislação, nota-se a preocupação com a questão social no uso da terra, e não somente com a propriedade em si, uma vez que é importante destacar que na Amazônia há muitas áreas públicas e privadas sob o regime de posse.

De acordo com Oliveira (2006), ao tratar dos princípios de direito agrário na Constituição vigente, estes se consubstanciam em:

1. Função Social da Propriedade Rural, a partir da qual se verifica uma relativização do direito de propriedade privada, o qual sob a vigência do Código Civil de 1916 era considerado como um direito absoluto, porém, atualmente deve ser exercido em consonância com a proteção do meio ambiente, a legislação trabalhista, bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais etc;
2. Preservação do meio ambiente, a qual é um requisito do princípio da função social da propriedade, mas também se apresenta enquanto um princípio constitucional próprio de Direito Agrário, sendo um fato incontroverso que a atividade agrária, quando exercida em desconformidade com a proteção ambiental, causa efeitos nocivos à efetivação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado;

9 A modalidade latifúndio por dimensão está extinta, pois não foi recepcionada pela CF/1988. Essa espécie de imóvel agrário era aquela que não excedia 600 vezes a dimensão do módulo médio da área ou que excedia 600 vezes a média dos imóveis rurais de determinada localidade.

3. Desapropriação para fins de reforma agrária, o qual diz respeito à intervenção positiva do Estado nos casos de descumprimento da função social da propriedade, sendo que a destinação do imóvel é definida em momento posterior à desapropriação;
4. Vedação da desapropriação do imóvel produtivo e da pequena e da média propriedade, este caso encontra-se previsto no art. 185, inc. I e II da Constituição Federal e diz respeito à impossibilidade de desapropriação da pequena e da média propriedade rural, bem como da propriedade produtiva, representando, assim, uma obrigação negativa do Estado;
5. Impenhorabilidade da pequena propriedade rural, a qual está assegurada no art. 5º, inc. XXVI, da Constituição;
6. Privatização das terras públicas, nesse contexto a destinação das terras devolutas deverá estar em compatibilidade com as políticas agrícolas e de desenvolvimento, de acordo com Oliveira (2006), a transferência das terras públicas rurais para o domínio do particular se faz necessária, pois este detém os instrumentos necessários à exploração agrária;
7. Segurança na atividade agrária, a qual se encontra assegurada no art. 187, inc. I, II e V da Constituição, uma vez que se delimita a política agrária de forma planejada com a participação efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, sendo necessário que o Estado ofereça as mínimas garantias para o empreendimento agrícola, como, por exemplo, o acesso ao crédito com juros adequados à realidade da região;
8. Aumento da produtividade, este princípio está previsto no art. 187, inc. III, IV, VI e VII da Constituição Federal, a partir do qual compreende-se que a atividade agrária com o avanço da pesquisa e aperfeiçoamento da tecnologia, assistência técnica e extensão rural, torna possível o aumento da produtividade no contexto de exploração das diversas atividades econômicas;
9. Estímulo ao cooperativismo, neste caso se fomenta o acesso de pequenos e médios produtores a incentivos que facilitem sua produção, através de associações e cooperativas, por exemplo;
10. Melhoria da qualidade de vida no campo, assegurado no art. 187, inc. VIII, que prevê a habitação para o trabalhador rural dentro da formulação e execução das políticas agrícolas;
11. Primazia da atividade agrária frente ao direito de propriedade, o qual é materializado a partir da usucapião de terras rurais devendo o requerente cumprir com todos os requisitos do instituto, nesse sentido, "é a incidência da chamada posse agrária, ou seja, aquela posse qualificada pela atividade produtiva agrária por trabalho próprio do adquirente e pela morada habitual (OLIVEIRA, 2006, p. 221).

Segundo a obra de Rocha *et al*. (2015), os princípios agrários especificamente se consubstanciam nos seguintes:

1. Função social da propriedade, neste caso os autores convergem com os demais doutrinadores já apresentados acerca desse princípio basilar que, consagrado no art. 186 da Constituição, prevê o aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, exploração que favoreça o bem-estar econômico dos proprietários e trabalhadores;
2. Proteção especial à pequena empresa agrária (pequenas glebas rurais;
3. Acesso e distribuição da terra ao cultivador direto e pessoal, por meio da qual se torna possível o acesso à terra para todos os cidadãos;
4. Predominância do interesse público sobre o particular, nesse contexto se observam as limitações ao exercício do direito de propriedade, a fim de se alcançar a justiça social e, mais especificamente no caso da região amazônica, pode-se falar em justiça socioambiental em que se constata a necessidade de compatibilização entre o Direito Agrário e os direitos de povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais;
5. Coincidência entre a propriedade produtiva e a empresa rural, pelo qual a empresa rural deverá ser necessariamente produtiva[10];
6. Preservação da biodiversidade, o qual diz respeito à conservação dos recursos naturais e do meio ambiente como um todo;
7. Monopólio legislativo da União, sendo vedada a competência residual aos Estado e municípios quanto à edição de normas agrárias; e
8. Destinação produtiva das terras públicas, sendo possível a utilização de terras públicas para a produção agrária através de alienações ou projeto de colonização e assentamento.

10 A produtividade deve estar em consonância com as disposições taxativas da Lei n. 8.629/1993, segundo a qual, "considera-se produtiva a propriedade que atinge 80% do Grau de Utilização da Terra (GUT) e pelo menos 100% do Grau de Eficiência na Exploração".

1.8. RELAÇÃO DO DIREITO AGRÁRIO COM OS DEMAIS RAMOS DO DIREITO E ÁREAS DO CONHECIMENTO

O Direito agrário apresenta sua autonomia legislativa já consolidada, porém, ainda assim, não é possível o desvincularmos de outros ramos do Direito, sendo defendida por Marques (2015) a vinculação deste ramo às demais searas jurídicas.

Nesse sentido, este ramo do Direito se relaciona com o Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Administrativo, Direito do Trabalho, Direito Empresarial, Direito Tributário, e, especialmente, com o Direito Ambiental, sendo até mesmo utilizada a expressão Direito Agroambiental[11] por Rocha *et. al.* (2015), uma vez que as alternativas às problemáticas agrárias não devem ser limitadas às questões estritamente fundiárias, incluindo, necessariamente o uso sustentável dos recursos naturais.

É importante ressaltar que no contexto amazônico, no qual estão inseridos povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombo e populações tradicionais (como: ribeirinhos, atingidos por barragens, quebradeiras de coco babaçu, dentre outros), o direito agrário deverá ser efetivado, em conjunto com as demais ciências com as quais se relaciona, no sentido de proteção, promoção e garantia dos direitos humanos voltados à agentes sociais em situação de vulnerabilidade.

Além destas, o Direito Agrário tem relação, bem como utiliza diversos conhecimentos de ciências como a: Agronomia, Sociologia, Antropologia, Geografia, História e Economia, conforme pontuam Rocha *et. al.* (2015, p. 47) e Marques (2015, p. 20).

Nesse sentido, o direito agrário também se relaciona com o direito supranacional, como é o caso da União Europeia, assim, é importante ressaltar que tanto nos casos de direito internacional quanto nacional deverá ser obedecida a questão da publicidade, sendo que nesse contexto a propriedade passa a ser considerada como menos relevante em razão da importância que assume a atividade agrária no sentido de constituir um direito agrário dinâmico, conforme verificamos a seguir:

> O direito agrário apresenta-se como um direito interdisciplinar, pois o seu conteúdo correlaciona-se com outros ramos do direito. Pode-se recordar aqui a incidência

11 Segundo Trentini (2012) o direito agroambiental surge a partir das novas dimensões ambientais impostas ao exercício de diversos institutos de Direito Agrário.

> diferenciada dos tributos e também das normas trabalhistas sobre a atividade agrícola, a ligação estreita com o direito civil em vários institutos (Contratos, responsabilidade civil, sucessão, função social). Verifica-se nas últimas décadas um sensível crescimento da matéria do direito agrário, o que pode ser chamado de dinâmica do direito agrário. (TRENTINI, 2012, p. 8).

Por fim, as tendências atuais do Direito Agrário se encaminham para a contínua valorização da empresa agrária, mais especificamente com relação ao Direito Agroalimentar que se volta a disciplinar as relações de Direito do Consumidor quanto à questão da segurança alimentar.

EXERCÍCIO[12]

1) PROMOTOR DE JUSTIÇA SUBSTITUTO - MPE/RR - 2008 - CESPE (Agrário, Questão 131). **O direito agrário se especializa como disciplina jurídica, tendo como conceito central a noção de função social da propriedade, diferenciando-se do direito civil na medida em que não concebe a propriedade da terra apenas como objeto de disposição e gozo, mas principalmente como instrumento da atividade agrária**

   ( ) VERDADEIRO ( ) FALSO

2) PROMOTOR DE JUSTIÇA SUBISTITUTO - MPE/AM - 2007 - CESPE (Agrário, questão 79). **Acerca do direito agrário, assinale a opção correta.**

   a) Trata-se de disciplina jurídica originada de elementos informadores, tais como a estrutura agrária, a empresa agrária, a atividade agrária e a política agrária, que não se subsumem, em conjunto, nem ao direito administrativo, nem ao direito civil ou ao empresarial
   b) Trata-se de disciplina sem autonomia legislativa, mas apenas didática e científica, advinda da especialização do direito privado, tal como o direito imobiliário ou o direito de redes contratuais
   c) O direito agrário é regido essencialmente por institutos voltados à viabilização de aproveitamento econômico dos imóveis rurais, diferenciando-se do direito ambiental por se concentrar no uso privado das terras, não fazendo parte de seu objeto a conservação dos recursos naturais

---

12 ANDRADE, Marcio Pereira de Andrade. *Direito Agrário: leis nº 4.504/64, 6.969/81 e 8.629/93 e LC nº 76/93*. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

d) O direito agrário é disciplinado por normas de competência concorrente editadas pelas diversas unidades da Federação, nos termos da CF de 1988
e) O direito agrário envolve matéria de cunho eminentemente federal, razão pela qual a CF determina a criação de varas agrárias federais, com competência exclusiva para dirimir conflitos fundiários

3) CONCURSO PARA DEFENSOR PÚBLICO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO – FCC – (2009) NÃO é critério definidor da função social da propriedade rural

a) Seu uso em conformidade com o Plano Diretor do Município
b) A exploração que garanta o bem-estar dos proprietários
c) Seu aproveitamento racional e adequado
d) A preservação do meio ambiente.
e) A observância das normas que regulam as relações trabalho. Parte inferior do formulário

4) CONCURSO PARA PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA – CESPE (2008) **O direito agrário se especializa como disciplina jurídica, tendo como conceito central a noção de função social da propriedade, diferenciando-se do direito civil na medida em que não concebe a propriedade da terra apenas como objeto de disposição e gozo, mas principalmente como instrumento da atividade agrária.**

( ) VERDADEIRO ( ) FALSO

5) CONCURSO PARA JUIZ DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS – FCC – (2012) **O princípio da Função Social da Propriedade Rural**

a) Ingressou no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
b) Tem como único objetivo impor o aproveitamento econômico da propriedade rural.
c) Impõe a socialização da propriedade rural, aniquilando o conceito de propriedade privada.
d) Determina que a propriedade rural seja economicamente produtiva, respeite o meio ambiente e os direito trabalhistas daqueles que nela exerçam sua atividade.
e) Foi idealizado enquanto princípio jurídico da extinta União Soviética.

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

BARROSO, Lucas Abreu. *Atividade Agrária como Eixo Central do Conceito de Direito Agrário*. Disponível em: <www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Atividade.doc>. Acesso em: 25 out. 2015.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. O extrativismo como atividade agrária. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 42, 1 jun. 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1667>. Acesso em: 2 jan. 2019[13].

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Octavio Mello. *Manual de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985

ANDRADE, Marcio Pereira de Andrade. *Direito Agrário: leis nº 4.504/64, 6.969/81 e 8.629/93 e LC nº 76/93*. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

BARROSO, Lucas Abreu. *Atividade Agrária como Eixo Central do Conceito de Direito Agrário*. Disponível em: <www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Atividade.doc>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL. *Camponeses Mortos e Desaparecidos: excluídos da justiça de transição*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BORGES, Paulo Torminn. Institutos *Básicos de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987.

CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual didático de direito agrário*. Curitiba: Juruá. 2011. P. 233-255.

CASSETARI, Christiano. *Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 2012.

GISHKOW, Emilio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 83-91.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. O extrativismo como atividade agrária. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 42, 1 jun. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/1667>. Acesso em: 13 ago. 2014.

LARANJEIRA, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário*. São Paulo: LTr, 1981.

MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 10 jul. 2014. p. 23-46.

13 Trabalho originalmente publicado como um dos capítulos da obra “Direito Agrário Brasileiro”, coordenada por Raymundo Laranjeira, Ed. LTr, São Paulo

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 11 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Umberto Machado. *Princípios de direito agrário na constituição vigente*. Curitiba, Juruá: 2006. p. 137-219.

ORLANDO, Pietro Romano. Las Peculiares Conexiones de la Agricultura con los Derechos Humanos. In: Zeledón, Ricardo Zeledón et alli.. *El renacimiento del Derecho Agrario*. Ed. Guayacán Centroamericana SA, San José, 1998, p.221-246.

PARÁ. *Ouvidoria Agrária do Estado do Pará*. 2002, p. 02. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/OtavioMMaciel.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

RESEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural*: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2007. p. 61-80.

ROCHA, Ibraim *et al*. *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SAUER, Sérgio. *Violação dos Direitos Humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Tradução de Phillippa Bennett, Julia Figueira-McDonough, Marsha Michel e Kristen Schlemmer. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da (Org.). *O Direito Agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1998. p. 11-25.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Direito agrário e meio ambiente. In: LARANJEIRA, Raymundo. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTR, 1999. p. 506-519.

TRENTINI, Flavia. *Teoria do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012.

VEIGA, José Eli da. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. In: Centro de estudos avançados multidisciplinares da Universidade de Brasília. *Cadernos do CEAM*. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/documentos/textos/modos_vida/14_veiga/elidaveiga_relacao_ruralurbano.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_______________. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira de. *Economia e território no Brasil contemporâneo*. 2007. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Mudancas_nas_relacoes_entre_espacos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_______________. Nem tudo é urbano. In: *Ciência e cultura*. vol. 56. n. 2. São Paulo: 2004. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200016&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho Agrario y derechos humanos*. Curitiba, Juruá, 2002.

Capítulo II

FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE TERRIORIAL NO BRASIL: análise Histórica

Girolamo Treccani
Cleilane Santos

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Conhecimento da formação da propriedade privada no Brasil, especialmente a rural e suas consequências para os dias atuais.
- Compreensão da distinção entre o processo de colonização no Brasil e na Amazônia.

O QUE VEREMOS ADIANTE

- A legislação que regulamentou o direito de propriedade desde a ocupação dos portugueses até os dias atuais: Lei de Sesmaria, Lei de Terras, Estatuto da Terra.
- Processo de ocupação na Amazônia e legislação do Estado do Pará.

CASO INTRODUTÓRIO

João Miranda Diniz desenvolve atividade de agricultura familiar no Município de Anajás, Pará em uma área de 20 hectares. Apesar de já trabalhar na mesma área há mais de 8 anos, o agricultor não possui registro da área ou iniciou qualquer pedido de regularização do imóvel.

No imóvel ocupado as atividades são desenvolvidas de acordo com as estações do ano, ficando metade da área ocupada submersa durante o período de chuvas. Já na estação seca a área total é utilizada para plantio de curto ciclo e criação de animais de pequeno porte. Sua produção é predominantemente para a subsistência de sua família, mas durante certas épocas do ano consegue produzir excedente de mandioca, que transforma em farinha para venda nas feiras próximas.

Recentemente, João foi procurado por pessoa, que se identificou como Geanor Silveira, e que se diz ser proprietária do imóvel por ele ocupado, havendo apresentado inclusive uma cadeia dominial atualizada cuja origem remonta a uma legitimação de posse de 100 hectares de 1894, expedido pelo Governo do Estado do Pará, para comprovar seus direitos sobre a área.

O detentor da documentação exigiu a saída imediata do agricultor e sua família da área por considera-los ocupantes de má fé, sem sequer a possibilidade de levar sua produção e animais da área, alegando que as mesmas integram seu direito de propriedade.

QUESTÕES PARA DEBATE

O agricultor vem a Núcleo de Prática Jurídica da UFPA buscar as seguintes orientações:

- A área ocupada por João e sua família é realmente privada, considerando as alegações apresentadas por Geanor?
- João e sua família podem continuar trabalhando no imóvel mesmo contra a vontade de Geanor, ou ao menos retirar sua produção?

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conhecer o histórico da formação da propriedade territorial no Brasil é fundamental para entendermos melhor a atual realidade problemática da distribuição de terras em nosso país.

A imagem a seguir demonstra um encontro amistoso entre povos distintos que, em razão do uso da terra expropriada pelo direito de conquista, logo se transformou em conflito. Passados mais de 500 (quinhentos) anos, os povos indígenas ainda sofrem com a hostilidade resultante desta invasão.

A partir da chegada dos portugueses ao Brasil, deixaram de existir terras sem dono, pois todas foram incorporadas ao patrimônio da coroa portuguesa (TRECCANI, 2009, p. 02). Assim, todas as terras antes ocupadas pelos povos indígenas (direito de ocupação) passaram a pertencer à coroa portuguesa (direito de conquista).

Ressalta-se que, sob o ponto de vista jurídico reinante à época da colonização brasileira, os povos indígenas não eram titulares de personalidade jurídica, ou seja, não eram reconhecidos como sujeitos de direito. Logo, em razão da inaptidão dos autóctones para integrar o polo de uma relação jurídica, todas as terras expropriadas pelo direito de conquista asseguraram o imediato acesso legal da propriedade territorial aos portugueses.

Sobre o assunto, destacam-se os comentários de Ana Paula Rocha Bomfim (2008, p.3):

> Os indígenas integravam a Terra Santa Cruz como naturais, como coisas de forma humana, que diante das leis bizantinas, assemelhavam-se às *res nullius*, podendo, inclusive, ser objeto de posse e propriedade como seres *privatus*. A escravidão dos silvícolas não estranhava ao Direito, o que adita-se, era prática recidiva e prestigiada, sob o manto da lei.

O Provimento n° 13, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Pará, de 21 de junho de 2006 (Desembargadora Osmarina Onadir Sampaio Nery) afirma: "Considerando que no Brasil todas as terras são originalmente públicas, já que havidas por direito de conquista à Coroa Portuguesa e com a independência passaram a pertencer à nação brasileira, assim, qualquer pessoa que se intitule proprietário de terras no país, tem que provar que seu imóvel foi desmembrado validamente do patrimônio público, sendo os bens públicos imprescritíveis e insusceptíveis de usucapião.

Considerando a integração das terras brasileiras ao patrimônio da coroa, somente o rei português poderia permitir o acesso à propriedade da terra, por tal razão, muitos doutrinadores brasileiros afirmam que a propriedade da terra foi originariamente pública[1].

Tal modo de ocupação fez com que no Brasil, a propriedade privada tenha sua origem a partir do desmembramento do patrimônio público.

Deste modo, só existe propriedade particular nos casos em que seus detentores comprovarem que as receberam a justo título, tendo obedecido aos procedimentos administrativos previstos na legislação em vigor no momento histórico do desmembramento do imóvel do patrimônio público (TRECCANI, 2009, p. 03).

É assim que história agrária do Brasil está apoiada no direito português. Mas, exatamente por quê?

No final da Idade Média em Portugal a agricultura estava em crise e isso colocava em risco o abastecimento das cidades, tal situação tinha origem no processo de urbanização, pois os antigos "servos da gleba" estavam migrando para as cidades e transformando-se em artesãos (ROCHA, 2015, p. 65). Foi também o período no qual Portugal estava expandindo seu império na África e Ásia, fazendo com que centenas de pessoas procurassem as colônias para enriquecer abandonando a Europa.

A fim de favorecer o repovoamento e garantir a produção de alimentos o rei, Dom Fernando I, elaborou uma legislação que estabelecia restrições ao direito de propriedade.

A Lei de Sesmaria, promulgada no dia 26 de junho de 1375, determinava a todos os que detinham terras, a qualquer título, o dever de "lavrar e semear" as mesmas ou possibilitar seu uso por terceiros que fossem capazes de torná-las produtivas em troca do pagamento da sexta parte do que iria ser produzido. Ressalta-se que, o não cumprimento deste comando implicava na transferência da terra ociosa para a coroa.

Conforme afirma Opitz e Opitz (2011, p. 49) a finalidade da Lei de Sesmarias era aumentar a produção, pois, se todas as terras que haviam no Reino fossem cultivadas, "haveria pão de sobejo para toda a gente, e não seria necessário trazê-lo de fora".

1 Entre eles destacamos: M. P. Campos Siqueira, Igor Tenório, Altair de Souza Maia, João Bosco Medeiros de Sousa, Fábio Alves, Marcelo Dias Varella, Vailton Loula de Carvalho, Humberto Machado de Oliveira, Márcia Farias, Wellington Pacheco Barros, Maria Helena Diniz, Antonino Moura Borges, Floriano de Azevedo Marques Neto, Edson Ferreira de Carvalho, Benedito Ferreira Marques, José dos Santos Carvalho Filho, Hely Lopes Meireles, Rocha et. al.

O instituto das sesmarias foi previsto nas Ordenações Afonsinas (de 1446, Liv. IV, Tít. 80, §§ 21 e 22), Manuelinas (de 1514, no Liv. 4, Tít. 67, §8) e Filipinas (de 1603, no Liv. 4, Tít. 43, §9), ou seja, perdurou por mais de três séculos em Portugal e entrou em vigor antes da chegada dos portugueses as terras brasileiras.

Os portugueses, no processo de colonização brasileira, não se preocuparam em elaborar uma legislação especifica para a colônia, haja vista que as leis lusitanas já estabeleciam a maneira de adquirir, exercer, conservar e alienar a terra.

Por tal razão, Ruy Cirne Lima (1954, p. 11) afirma que: "a história territorial do Brasil começa em Portugal".

Todavia, destacamos aqui também a posição de que, para estudar a história jurídico-social do direito de propriedade, o primeiro passo é superarmos o dogma da *completude estatal*, a qual afirma que a produção jurídica é um monopólio do Estado, neste caso, da Coroa Portuguesa (BENATTI, 2003, p. 37).

Nesse sentido, em razão da dissonância que existia entre a realidade da colônia brasileira e as normas emanadas de Portugal, é importante mencionar que, no período colonial, houve uma disputa entre a metrópole portuguesa e colônia brasileira pelo "monopólio de dizer o direito", em outras palavras, encontramos contradições entre as normas emanadas de Portugal e o costume que foi se consolidando no Brasil (BENATTI, 2003, p. 37)

Traçado o entendimento base para o estudo do processo de ocupação das terras brasileiras, podemos adentrar na análise dos períodos fundiários:

A história fundiária brasileira é comumente subdivida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais), conforme veremos a seguir.

2.1. REGIME SESMARIAL

Após o descobrimento do Brasil pelos portugueses, diante da necessidade de colonizar a nova possessão, a Coroa Portuguesa decidiu dividir o território nacional em largos lotes de terras, que, por serem **inalienáveis e transmissíveis hereditariamente**, denominaram-se **Capitanias Hereditárias**.

A imagem abaixo apresenta as primeiras capitanias hereditárias. Observe-se que, de início, a maior parte do território que hoje compreende a Amazônia Legal, conforme indica a legenda, fazia parte das terras pertencentes à Espanha. Comparando este mapa com o atual, se verifica que a área que passou a pertencer à Portugal aumentou 268% (ÉLERES, 2002, p. 32)

Imagem disponível em: http://www.colegioweb.com.br/primordios-da-colonizacao-portuguesa/as-capitanias-hereditarias.html. Acesso em 09/09/2015.

Este será um ponto mais detalhado no estudo do histórico da legislação paraense, entretanto, é necessário estar atentos a esta particularidade, na medida em que, ela é fundamental para a compreensão das distinções no processo ocupação da Amazônia e do restante do Brasil.

O regime sesmarial foi oficialmente introduzido no Brasil pela Carta Foral de 06 de outubro de 1531. Destinatários destas concessões gratuitas eram homens de muitas posses e família (fidalgos arruinados ou plebeus enriquecidos), homens de cabedais, pois quem as recebia era obrigado a construir nelas torres ou fortalezas para defendê-las, bem como levar gentes e navios às suas custas (ROCHA, 2015, p. 66).

As capitanias hereditárias consistiam em um sistema de administração territorial, não só com o objetivo de colonizar o Brasil, mas também de evitar invasões estrangeiras.

As pessoas que recebiam a concessão de uma capitania eram chamadas de donatários. O capitão-donatário possuía, principalmente, poderes políticos, de jurisdição e de governo sobre a capitania, caracterizando-se como um delegado do rei, tinha o dever de tornar as terras produtivas. O solo não foi incorporado no patrimônio dos donatários, que recebiam só dez léguas de terras, o restante da área deveria ser distribuído em sesmarias (SILVA, 2008, p. 35).

Entre os poderes do capitão estava o de conceder sesmarias, transmitindo gratuitamente o domínio útil da terra para o colono, denominado sesmeiro, o qual teria a obrigação de demarcá-la, ocupá-la e nela realizar atividades produtivas num determinado prazo, assim como pagar o foro (ABE, 2013, p.106).

A sesmaria foi o primeiro caminho para se constituir poderes privados sobre a terra no Brasil. Mas as concessões não eram incondicionadas, pois existiam cláusulas que deveriam ser respeitadas.

Além de confirmar o rei também poderia retomar as terras daqueles que não respeitassem as cláusulas previstas no instrumento de doação (ROCHA, 2015, p. 66). O descumprimento das cláusulas levaria o retorno do bem ao patrimônio público.

Observe como se deu o surgimento das **terras devolutas**: o cumprimento das obrigações por parte do sesmeiro gerava a *confirmação* posterior do rei, momento em que o sesmeiro adquiria a propriedade da terra. Caso não cumprisse seus deveres, o sesmeiro sofria a pena de "comisso", caducando a concessão da sesmaria e causando a **devolução das terras ao patrimônio devoluto da Coroa**.

Inicialmente, Portugal não editou uma legislação específica adaptada para a realidade da nova colônia na medida em que adotou as normas já em vigor sem levar em consideração as peculiaridades da colônia: seu enorme território e ínfima população.

O Sistema Sesmarial perdurou durante três séculos: nesse período foram elaboradas inúmeras leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos. Muitas destes preceitos legais diziam respeito a casos concretos, a regiões específicas, derrogando, pelo menos parcialmente, normas mais gerais. A elevada quantidade de normas resultou em um verdadeiro caos legislativo e contribuiu para sua inobservância.

Existiam cinco cláusulas essenciais para que se pudesse garantir a validade da terra no período colonial, sendo elas: o aproveitamento; a medição e demarcação; o registro da carta em livro próprio; pagamento de foro e a confirmação do rei.

O aproveitamento era a exigência de "lavrar" a terra e pode ser considerado como o pré-requisito essencial que justificava a concessão das cartas de sesmarias: a cultura do solo era obrigatória tendo em vista o interesse coletivo – abastecimento (COSTA PORTO, 1965, p. 34). Se o proprietário não explorasse o solo sofreria com a perda da propriedade sem direito a qualquer indenização. Por isso a quantidade de área concedida era diretamente proporcional à capacidade de aproveitamento por parte do sesmeiro. Esta norma, porém, nem sempre era respeitada em razão da imensidão do território brasileiro, pois sempre havia terra disponível para satisfazer novos pedidos.

A exigência da medição e demarcação enfrentava sérias dificuldades para ser cumprida em decorrência da escassez de técnicos capacitados. Muitas cartas faziam referência a limites geográficos hoje de difícil identificação gerando problemas sobre seu tamanho e localização. A maior parte das Cartas tinham suas medidas expressas em "braças craveiras" (cada braça corresponde a 2,20 metros) e léguas (cada légua tinha três mil braças quadradas, ou 4.356 hectares).

A terceira exigência era o registro da carta em livro próprio: todas as vezes que era solicitada a concessão de uma nova carta era necessário comprovar que aquela terra ainda não tivesse sido concedida a terceiros.

Havia também a necessidade de pagamento de foro: essa cobrança levava em consideração o critério da "grandeza ou bondade da terra" e suas distâncias da cidade (ROCHA, 2015, p. 67).

A última obrigação imposta aos detentores de cartas de sesmaria era sua confirmação por parte do rei. Em razão do grande obstáculo para obedecer a essa exigência, os colonos mais humildes contentavam-se apenas em deter a posse, sem requerer o domínio do solo.

Além disso, Benatti (2003, p. 38) relata que, a dificuldade para se consolidar a existência uma propriedade sesmarial no período colonial, favoreceu a coexistência de outro tipo de propriedade: a senhorial.

Enquanto a propriedade sesmarial era aquela que obedecia a todas as obrigações impostas pela Coroa Portuguesa, a propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da terra, em outras palavras, pela posse e não pela transferência oficial do bem público para o patrimônio particular.

Todavia, ao contrário do que, talvez, poderíamos imaginar, a propriedade senhorial não se trata de uma pequena propriedade e sim, na maioria dos casos, da grande propriedade. As posses dos caboclos, dos ribeirinhos, dos índios e dos quilombolas não eram formalmente reconhecidas e nem inseridas dentro do conceito de propriedade senhorial.

No que tange a discussão em torno da legitimidade da propriedade senhorial, já que se trata do apossamento de terras públicas, Benatti (2003, p. 34) ressalta que, o costume local, bem como a concepção jurídica reinante na época deu a propriedade senhorial o *status* de propriedade privada rural.

A legitimação ocorreu com base no trabalho da terra e a legalização pela prescrição aquisitiva, que se fundamentaram na doutrina jurídica dos séculos XVII e XVIII, e com força política devido ao poder do senhor na terra (BENATTI, 2003, p. 34).

Embora a propriedade sesmarial e a senhorial fossem propriedades distintas, com origem em embasamentos jurídicos diferentes, ambas objetivavam a apropriação do solo e dos recursos naturais renováveis, ou seja, cultivar e beneficiar a terra (BENATTI, 2003, p. 62).

Em síntese, podemos afirmar que o regime sesmarial tornou-se fundamental para a consolidação do latifúndio no Brasil e atingiu universos sociais e culturais, ao favorecer uma rede de controle político e social que aumentou a desigualdade social (BENATTI, 2003, p. 54).

Além, é importante mencionar que seus 322 anos de existência constituíram a base institucional e legal da concentração de propriedade (TRECCANI, 2001, p. 45).

2.2. REGIME DE POSSE

Com o fim do sistema de sesmaria, suspenso pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, tivemos um vazio legislativo até o ano de 1850, quando foi editada a Lei de Terras. Nesse ínterim, a ocupação rural efetivou-se de forma desordenada, resultando num verdadeiro avanço dos particulares sobre as terras públicas (ABE, 2013, p. 107).

O sistema determinava que, para ver reconhecido seu direito, além da ocupação, o posseiro tinha que provar a cultura do terreno. Referida ordem possibilitou a origem de dois institutos existentes ainda hoje em nosso ordenamento jurídico: legitimação da posse e usucapião (TRECCANI, 2001, p. 69).

O período da posse favoreceu o pequeno agricultor, pois surgiu a possibilidade de tornar-se legítimo proprietário de pequenas glebas de terras, onde formava sua lavoura de subsistência. Por outro lado, os detentores de escravos tinham maiores possibilidades de ocupar mais terras e ampliar seus domínios, pois enquanto os lavradores só podiam contar com a força dos seus braços e de suas famílias, os fazendeiros dispunham de centenas de escravos.

A Constituição política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, embora tenha incorporado à ideia do **constitucionalismo liberal**[2], manteve a escravidão, favorecendo a continuidade do regime baseado na "monocultura latifundiária e escravocrata" (LENZA, 2014, p. 116).

Ainda, o regime de posse favoreceu a permanência da falta de estimulo ou interesse, por parte dos grandes proprietários, em legitimar sua terra, mormente, porque naquele período o que tinha mais valor eram os escravos e não a propriedade territorial. Por isso, o quadro fundiário, comparado ao regime sesmarial, em nada se alterou, o latifúndio monopolista continuou reinando soberanamente e, em muitos casos aumentando suas dimensões (BENATTI, 2003, p. 80).

No que tange ao tratamento oferecido ao direito de propriedade, a constituição imperial incorporou o ideal Napoleônico e burguês da propriedade absoluta afirmando, em seu art. 179, XXII, que: *"é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude"*, permitindo, excepcionalmente, a desapropriação por utilidade pública, desde que a terra e as benfeitorias fossem pagas previamente.

2 O liberalismo tem por ponto central colocar o homem, individualmente considerado, como alicerce de todo o sistema social (BASTOS, 1997, p. 98 apud LENZA, 2014, p. 116).

Apesar deste dispositivo constitucional, não foi previsto nenhum mecanismo legal para garantir o acesso à propriedade, é por tal razão que este período se caracteriza como o Período Áureo da Posse (MATTOS NETO, 1998, p. 95).

Ademais, o período imperial foi marcado por proclamas contra o velho ordenamento jurídico português que, como já ressaltamos, havia contribuído de sobremaneira para a consolidação do latifúndio e não se adequava a real necessidade da colônia brasileira.

Quadro x - Os diversos tipos de propriedade territorial que se consolidaram durante o Regime Sesmarial e o Regime de Posse (1500-1850).

Propriedade sesmarial: as sesmarias eram **concedidas** através do capitão donatário que transmitia gratuitamente o domínio útil da terra para o sesmeiro a qual tinha as seguintes obrigações até receber definitivamente as terra: o aproveitamento; a medição e demarcação; o registro da carta em livro próprio; o pagamento de foro e a confirmação do rei.

Propriedade senhorial: conforme as lições de José Heder Benatti (2003, p. 38) a propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da grandes propriedades de terra, facilitado pela dificuldade em se consolidar a propriedade senhorial.

As **posses** dos caboclos, dos ribeirinhos, dos índios e dos quilombolas não eram formalmente reconhecidas e nem inseridas dentro do conceito de propriedade senhorial

Período Áureo da Posse: com o fim do sistema de sesmaria em 1822 e ausência de norma legislativa, o sistema determinava que, para ver reconhecido, além da ocupação, o posseiro tinha que provar a cultura do terreno.

Fonte: elaborado pelos autores

2.3. REGIME DE LEI DE TERRAS (Lei n° 601/1850)

Em resposta a inexistência de uma norma reguladora da propriedade que atendesse a realidade brasileira e, ao mesmo tempo, pudesse conter o caos gerado pelo regime de posse e permitir o ordenamento do espaço territorial brasileiro, foi editada a Lei n° 601 de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras.

Referida legislação representou uma verdadeira ruptura com os regimes anteriores, na medida em que retirava a possibilidade de se receber a terra gratuitamente ao impor a **compra** como a principal forma de aquisição da propriedade territorial. A partir da edição da Lei de Terras, a terra passou a ser considerada uma **mercadoria** de alto valor monetário.

Considerando que toda a economia colonial se baseava na produção agrícola dos grandes proprietários e na mão de obra dos negros africanos, com o fim do comércio de escravos para o Brasil (Lei Eusébio de Queirós - 1850), a mercantilização da terra tornou-se necessária para garantir o monopólio dos meios de produção. Se criavam as condições mínimas para inseri-la nos meios de produção capitalista. Assim, a propriedade latifundiária deixou de ser, por excelência, uma fonte de prestígio social para transforma-se em uma fonte de poder econômico.

De outra forma, a nova legislação também estabeleceu outras formas de legitimar a propriedade para aqueles que já estavam na posse da terra. Em síntese, vejamos quais foram as quatros possibilidades pelas quais a Lei de Terras buscou efetivar o reordenamento territorial brasileiro naquele período:

1. Compra das terras devolutas;
2. Doação (aplicável apenas na faixa de fronteira);
3. Revalidação das cartas de sesmaria;
4. Legitimação das posses.

Com o advento da Lei de Terras em 1850 faz-se necessário observar que às formas tradicionais de aquisição da terra, doação ou posse, tiveram um fim. Pela primeira vez na história do Brasil, a figura do proprietário é apresentada em moldes semelhantes aos que conhecemos na atualidade. Nessa toada, podemos afirmar que, dentre as principais finalidades da Lei de Terras, uma delas consistia em apresentar um distinto estatuto de propriedade, moderno, em outras palavras, livre dos traços alicerçados pelos regimes anteriores.

2.3.1. Compra das terras devolutas

Inicialmente, a Lei nº 601/1850, estabeleceu a compra como o único modo legítimo de se transmitir o domínio das terras, ao dispor, em seu art. 1º que: *ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.*

A partir daquele momento, tornou-se proibido o apossamento de terras públicas ou alheias: esta conduta passou a ser tipificada como um crime.

Quem incorresse em tal comportamento, seria despejado perdendo todas as benfeitorias e sofreria com pena de prisão e multa, conforme estabelecia o art. 2º: *os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derribarem matos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e de mais sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão e multa de 100$.*

A criminalização do ato de ocupar a terra (pública ou particular) aconteceu em um momento importante da história do Brasil.

Foi justamente na segunda metade do século XIX que surgiu o movimento abolicionista e também, pouco tempo depois, a região sul do Brasil começou a empregar a mão de obra assalariada dos imigrantes estrangeiros.

Logo, podemos inferir que a Lei de Terras passou a garantir o acesso à propriedade apenas aos que detinham os capitais necessários à sua compra e, de outra forma, reprimir o acesso aos negros, que progressivamente estavam sendo libertados, bem como aos imigrantes europeus e asiáticos que o governo brasileiro estimulava a vir se radicar no País (TRECCANI, 2001, p. 72).

Corroborando, conforme aponta Antonio José de Matos Neto (2006, p.12), complementando o mecanismo de dificultar o acesso à propriedade agrária, a Lei imperial tratou da colonização, indo buscar subsídios nos postulados teóricos do inglês E. G. Wakefield.

A "colonização sistemática" de Wakefield consistia em estabelecer um preço "suficientemente alto" para a terra, a fim de dificultar o acesso a ela das populações pobres, objetivando, em última instância, a fartura de mão de obra para os grandes proprietários. A política de imigração brasileira, consentânea com essa orientação, atraía o imigrante **"oferecendo"** terras através da alimentação. Aqui chegando, o colono se via na circunstância de

alugar sua mão de obra aos latifundiários, porque o preço da terra era bastante alto para suas precárias condições. Somente depois de determinado tempo é que vinha obter meios suficientes de se fazer proprietário (MATOS NETO, 2006, p.12)

Em síntese, embora tenha ocorrido uma forte mudança na relação de trabalho (do escravo para o assalariado) bem como na concepção de propriedade (da concessão e posse para a compra e venda), o monopólio latifundiário continuou intacto e obsoleto, bem como todas estas transformações nada mais foram do que mecanismos garantidores da hegemonia de seus proprietários.

2.3.2. Doação (aplicável apenas na faixa de fronteira)

A segunda parte do art. 1º da Lei de Terras estabelecia que as terras situadas nos limites do Império, em uma zona de 10 léguas, poderiam ser concedidas gratuitamente. A ocupação das terras localizadas na faixa de fronteira era favorecida para garantir a soberania nacional naquela região.

2.3.3. Terras devolutas

A Lei de Terra, em seu o artigo 3º, apresentou a definição de terra devoluta como a terra que não se destinava a um fim público, nem se tinha incorporado ao patrimônio particular. O artigo 10 do mesmo diploma legal determinou que todas as terras de domínio público fossem identificadas.

Surgiu, assim, um dos mais importantes instrumentos de incorporação de terras no patrimônio público: o instituto da discriminação que será apresentado oportunamente.

A imposição de estabelecer uma linha divisória entre as terras que pertenciam ao Estado e ao particular foi um dos mecanismos necessários para adequar a propriedade territorial aos moldes da nova concepção de propriedade, isto porque a mercantilização da terra a tornou, inevitavelmente, um bem sujeito a circulação.

Conforme bem destacou Ricardo Marcelo Fonseca (2006, p. 17) não pode haver livre circulação da propriedade, dentro de um sistema capitalista moderno, sem que haja uma definição mínima de quais são os claros confins da propriedade de cada um e o que é de propriedade do Estado (em termos agora modernos e, não algo que pode ser objeto de troca ou recompensa).

2.3.4. Revalidação das cartas de sesmaria

A legislação buscou valorizar a cultura e a morada habitual ao prescrever, em seu art. 4º, que:

> Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de **cultura, e morada habitual** do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, **embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições**, com que foram concedidas (grifos nossos).

O dispositivo supramencionado garantiu a regularização das terras que estavam em poder do sesmeiro, ainda que este não tivesse cumprindo todas as obrigações estabelecidas pela legislação sesmarial. Os requisitos a serem cumpridos eram a cultura e a morada habitual.

Conforme já demonstrado, as sesmarias caídas em comisso voltavam a incorporar-se ao patrimônio público, logo, graças a este dispositivo, os antigos sesmeiros, ou seus sucessores, que tinham tornado a terra produtiva, tornavam-se legitimamente proprietários.

2.3.5. Legitimação das posses:

O instituto da legitimação de posse foi idealizado pela primeira vez no art. 5º da Lei de Terras. A legislação prescrevia que as posses mansas e pacíficas que se achassem cultivadas seriam legitimadas, desde que respeitassem algumas regras.

A legislação estabelecia que o espaço a ser legitimado deveria compreender além do campo aproveitado, o necessário para a pastagem dos animais. Se tivessem terras devolutas contíguas disponíveis poderiam ser incorporadas ao imóvel.

Ainda, a Lei de Terras destacava que os simples roçados, derribadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de semelhante natureza, se não fossem acompanhados da **cultura efetiva e de morada habitual**, não seriam considerados para revalidação de sesmarias e nem outras concessões do Governo.

Nesse sentido, podemos reconhecer, na legitimação da posse, um elo direto com a **função social da propriedade rural**, tanto que foi estabelecido aos detentores de imóveis adquiridos por meio de ocupação, que tinham direito a pleitear qualquer tamanho de área “contando que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de sesmarias para a cultura ou criação” (art. 5º, §1º da Lei n° 601/1850).

Esta norma, primórdio do instituto da função social da propriedade rural, mostra a preocupação em não contribuir para a formação de latifúndios e garantir a efetiva exploração do imóvel rural.

Apesar do exposto, o instituto da legitimação da posse não era reconhecido de forma imediata, pois não bastava somente ocupar a terra e nela promover sua morada.

O art. 7º da Lei de Terras estabeleceu prazos para a medição das terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões adquiridas anteriormente, enquanto o art. 8º apontava que o não cumprimento da ordem de demarcação implicaria na perda do direito a legitimação da terra:

> Art. 8º **Os possuidores que deixarem de proceder a medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso**, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, **havendo-se por devoluto o que se achar inculto** (grifos nossos).

Desta forma, a posse e a cultura efetiva foram prestigiadas, mas não a ponto de sozinhas destacarem-se como fator originário de aquisição da propriedade, funcionando apenas como pré-requisito para o acesso ao reconhecimento do domínio pleno e, uma vez não legitimadas ou revalidadas (sesmarias caídas em comisso) seriam incorporadas as terras devolutas.

O reconhecimento formal por parte do poder público por meio de ato administrativo ou judicial se tornou o fundamento de validade da propriedade privada e, com o propósito de efetivar o comando constante no art. 8º ora supramencionado, surgiu o **Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854**.

Referido decreto tinha por determinação executar a Lei de Terras e estabelecia os processos necessários para que se efetivasse plenamente a legitimação das terras.

Apesar dos avanços contidos na Lei de Terras, Benatti (2003, p. 86) destaca que, a principal legislação agrária do império não alcançou êxito em alterar o caótico quadro fundiário em que se encontrava o país, pois não conseguiu demarcar as terras devolutas e legalizar as terras particulares. Por sua vez, Mattos Neto (2006, p.13) destaca que, em acordo aos princípios da lei fundiária imperial, o direito de propriedade agrária permanência nas mãos de poucos, alimentando o sistema econômico de produção capitalista, despido de qualquer preocupação de cunho social.

Em suma, a Lei de Terras fortaleceu a estrutura fundiária herdada da colônia e dificultou o acesso à terra aos imigrantes e, principalmente aos negros que, diante do alto valor monetário da terra e da substituição de sua força de trabalho através do branqueamento que privilegiou a mão de obra dos imigrantes europeus, permaneceram excluídos dos benefícios do desenvolvimento social e econômico e, desta forma, empurrados para a marginalidade social.

2.3.6. Registro Paroquial

Já vimos que, durante o regime sesmarial, uma das cinco cláusulas essenciais para que se pudesse garantir a validade da terra era o registro da carta em livro próprio. A esta primeira tentativa de se fazer um cadastro das terras requeridas e promover o ordenamento territorial foi novamente determinada pela Lei de Terras que obrigava a registrar as propriedades.

O art. 13 da Lei de Terras de terminava que o Governo deveria organizar o registro das terras possuídas, tendo como base apenas as declarações dos posseiros, sob pena de multa aos que não o fizessem no prazo marcado.

Em razão deste dispositivo o art. 91 do Decreto nº 1.318/1854, determinava que todos os possuidores de terras, posseiros ou proprietários, eram obrigados a registrar suas terras.

A legislação obrigava os possuidores, a qualquer título, a registrar suas terras perante os vigários das paróquias. Por isso, estes documentos passaram a ser vulgarmente conhecidos como ***Registros Paroquiais*** ou ***Registros do Vigário*** (art. 97 do Decreto n° 1318/1854).

A fim de efetivar o comando previsto no Decreto nº 1.318/1854, os vigários teriam que transcrever a declaração dos donos ou possuidores das terras, que eram cobradas conforme número de palavras, assim, na maioria dos casos, as declarações transcritas eram resumidas e confusas, pois omitiam detalhes importantes sobre a exata localização dos imóveis.

Mais uma vez, foi uma tentativa falha, pois a maioria não cumpriu o que a norma determinava, pois, além da multa, não havia nenhuma outra penalidade, e o domínio continuava assegurado, com ou sem o registro (BENATTI, 2003, p. 100).

Além do mais, as declarações não conferiam nenhum direito aos possuidores, razão pela qual possuíam a natureza jurídica de simples declaração unilateral de ocupação para **efeitos meramente estatísticos sem qualquer valor jurídico que comprovasse a propriedade do imóvel** (ROCHA, 2015, p. 65).

A Lei de Terras também buscou efetivar o processo discriminatório determinando a obrigação de separar as terras públicas das particulares (art. 10). Esta medida, que poderia facilitar o planejamento das novas concessões e evitar futuros conflitos, nunca foi posta em prática.

Em síntese, mais uma vez a tentativa não logrou o êxito desejado, fazendo com que a documentação sobre a propriedade fosse incerta e emaranhada.

Síntese dos diferentes regimes fundiários do Brasil

REGIME SESMARIAL	REGIME DE POSSE	REGIME DA LEI DE TERRAS
No processo de colonização brasileira os portugueses não se preocuparam em elaborar uma legislação especifica para as terras "descobertas". Assim, utilizou-se a legislação de Portugal que havia sido elaborada para conter o êxodo rural e garantir a produção de alimentos. Diante da necessidade de povoar a nova possessão, a Coroa Portuguesa decidiu dividir o território em largos lotes de terras, denominados Capitanias Hereditárias. A fim de regulamentar o domínio sobre a propriedade introduziu-se, em 1531, o regime sesmarial. A sesmaria foi o primeiro caminho para se constituir poderes privados sobre a terra no Brasil. Todavia, as concessões não eram incondicionadas e deveriam obedecer a cinco cláusulas essenciais: aproveitamento; medição e demarcação; registro; pagamento do foro; e confirmação do rei. Ressalta-se que as terras não confirmadas pelo rei, regressavam ao patrimônio da Coroa Portuguesa, dando origem ao que hoje conhecemos como "terras devolutas". Por fim, entende-se que o Regime Sesmarial beneficiou apenas os favorecidos da Coroa Portuguesa: fidalgos arruinados e plebeus enriquecidos. Aos pobres restou o apossamento de terras distantes das áreas povoadas.	Com o fim do sistema sesmarial, em 1822, começou a vigorar o sistema de posse, baseado na exploração e beneficiamento da terra por parte do posseiro. Tal período favoreceu a origem de dois institutos ainda hoje existentes em nosso ordenamento jurídico: legitimação da posse e usucapião. O período favoreceu a ocupação da terra pelos pequenos agricultores e, por outro lado, garantiu aos detentores de escravos a possibilidade de ampliar seus domínios e adquirir mais terras. Através da promulgação da Constituição de 1824, o direito de propriedade adquiriu garantia constitucional, sendo absoluto e intocável, apenas com exceção para a desapropriação por interesse público (art. 179, XXII).	Em resposta a inexistência de uma norma reguladora da propriedade que atendesse a realidade brasileira, editou-se a Lei nº 601 de 1850, a Lei de Terras, que representou uma enorme ruptura com os regimes anteriores, pois, estabeleceu a compra como a única forma idônea para aquisição da propriedade. Nesse período os negros estavam sendo progressivamente libertados e os imigrantes europeus e asiáticos se instalavam no país. Assim, a Lei de Terras permitiu o acesso da terra apenas para quem detinha os capitais necessários para sua compra. Apossar-se de terras (públicas ou privadas) passou a ser conduta tipificada como crime. Por outro lado, a legislação também possibilitou a revalidação das cartas de sesmarias e a legitimação das posses estabelecidas anteriormente. Ademais, o art. 3º introduziu a definição de terra devoluta, sendo a terra que não se destinava a um fim público nem se tinha incorporado ao patrimônio particular (sesmarias caídas em comisso e não revalidadas)

Fonte: elaborado pelos autores

2.4. DISPOSIÇÕES PATRIMONIAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Constituição Brasileira de 1891 foi a primeira da história da República no país. Embora marcada por fortes mudanças, conservou o direito de propriedade absoluto ao estabelecer em seu art. 72, §17 que: "*o direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia*".

Sofrendo forte influência da Constituição norte-americana de 1787, consagrou o sistema de governo presidencialista, a forma de estado federal, o abandono do unitarismo (adotou o princípio da descentralização dos poderes) e a forma de governo republicana em substituição a monarquia (LENZA, 2014, p. 117).

Assim é que, em seu art. 64, a Constituição entregou aos estados as terras devolutas situadas em seus territórios, deixando para a União apenas as áreas de fronteira.

A partir daquele momento os Estados receberam a competência administrativa para elaborar sua política fundiária, assumindo uma função importante de legalizar a propriedade rural e, ao mesmo tempo, herdaram um grave problema fundiário não solucionado pelos governos coloniais e imperiais (TRECCANI, 2009, p. 11).

Outrossim, conforme aponta Benatti (2003, p. 123), o que vamos notar é que, no processo de passagem oficial das terras devolutas para o domínio privado, antes centralizado na figura do monarca, ganham importância às oligarquias regionais e o coronelismo, que sempre existiram, mas com a proclamação da república conquistaram sua emancipação.

Por sua vez, o Código Civil de 1916 determinou que as terras fossem registradas para que tivessem a proteção jurídica adequada.

2.5. ESTATUTO DA TERRA

As lutas camponesas no Brasil começaram a se fortalecer a partir da década de 1950 e a reforma agrária passou a ser reivindicada por várias forças sociais, neste período não só o Brasil, mas em toda a América Latina o sistema latifundiário estava em profunda crise. (TRECCANI, 2001, p. 115).

O Estatuto da Terra foi instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, uma obra do regime militar que acabava de ser instalado no país, sendo fruto de uma reação ás medidas tomadas pelo Presidente Goulart no campo da Reforma Agrária.

O governo de João Goulart, assumindo algumas das bandeiras dos trabalhadores rurais, regulamentou os casos de desapropriação por interesse social, dando o primeiro passo para criar condições de se realizar a reforma agrária. Ainda, o então presidente prometeu remeter ao Congresso Nacional um projeto de Reforma Agrária e assinou diversos decretos, desapropriando terras nos Estados do Rio de Janeiro, Goiás, Minas Gerais e em alguns estados do nordeste (TRECCANI, 2001, p. 116).

Logo após, Goulart foi derrubado por um golpe militar que teve o apoio dos latifundiários, adversários das mudanças na estrutura agrária.

Entre as medidas tomadas de imediato pelo poder emergente do golpe militar, estavam as de bloquear as lutas dos agricultores e impedir o fortalecimento das organizações rurais. Para tanto, instituíram-se comissões encarregadas de proceder uma análise detalhada das reivindicações e proposições apresentadas pelos camponeses no período antecedente ao golpe militar (PANINI, 1990, p. 70).

É por tal razão que, a edição do Estatuto da Terra está diretamente ligada ao descontentamento que vigorava no meio rural e ao receio do governo brasileiro e da elite conservadora pelo desenvolvimento de uma revolução. O objetivo, com a criação do estatuto, era apaziguar os camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terras.

Os motivos políticos que ensejaram a criação da nova lei modificaram radicalmente o até então sistema agrário vigente. De um autonomismo de vontade, como era a estrutura do Código Civil de 1916, passou-se para um dirigismo estatal nitidamente protetivo.

Conforme destacou Barros (2007, p. 30), o Estatuto da Terra afastou o sistema de liberdade de ação das partes envolvidas em qualquer questão agrária, para uma forte e coercitiva tutela estatal de proteção absolutamente favorável ao trabalhador rural, num claro reconhecimento da existência de desigualdades no campo, a merecer intervenção desigual do Estado legislador.

Nessa lógica, a ideia política embutida no Estatuto da Terra se revestiu, assim, de fator importante para melhor compreensão da estrutura sistemática do direito agrário (BARROS, 2007, p. 30).

Foi assim então, que o primeiro governo militar se muniu dos instrumentos jurídicos indispensáveis para concretizar a reforma agrária, primeiro como a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que introduzia a possibilidade de: "promover a desapropriação de propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública". A Emenda baixou de dez para três mil o tamanho da área alienável

pelo poder público sem a prévia autorização do Senado[3] e introduziu a competência da União para legislar sobre "Direito Agrário" (Art. 5°, XV): nascia, desta maneira, o Direito Agrário como disciplina jurídica autônoma.

2.5.1. Reforma Agrária e Política Agrícola

O Estatuto da Terra representa um conjunto de normas que tem por objetivo regular os direitos e obrigações relativos aos bens imóveis rurais, especificamente com o fim de executar a Reforma Agrária e promover a Política Agrícola (art. 1º da Lei n° 4.504/1964), temas que serão abordados de forma mais profunda em outros capítulos desta obra.

De modo geral e afeiçoando-se o texto legal, podemos definir a Reforma Agrária como uma série de medidas destinadas a engendrar uma melhor distribuição da terra, como a promoção da justiça social e o aumento da produtividade (art. 1, §1º).

Entretanto, a definição de Reforma Agrária não se prende apenas aos aspectos da melhor distribuição de terras, haja vista que, envolve diversas medidas de amparo ao beneficiário da reforma, denominadas de Política Agrícola (MARQUES, 2011, p. 129).

Nesse segmento, a Lei n° 4.504/1964 nos traz o conceito de Política Agrícola, em seu art. 2º, §2º, como:

> [o] conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país

Esse conjunto de providências a qual alude a legislação, nada mais é do que o dever do Estado de criar condições adequadas para o pleno desenvolvimento da atividade agrícola, ou seja, fornecimento de crédito, incentivos fiscais, medidas para cumprimento da função social da propriedade, fomento à pesquisa, etc. (ROCHA, 2015, p. 354). Referidas condições são efetivadas através da criação de órgãos próprios, destinados à execução de tarefas determinadas, ou por meio de incentivos para que a iniciativa privada assim proceda.

---

3 A Constituição do Brasil, de 14 de julho de 1934 previa: "Art. 130. Nenhuma concessão de terras de superfície superior a dez mil hectares poderá ser feita sem que, para cada caso, preceda autorização do Senado Federal". Este dispositivo foi repetido pelo art. Art. 156. § 2° da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

2.5.2. Imóvel Rural

O legislador preocupou-se em conceituar o imóvel rural como um prédio rústico de área contínua, **qualquer que seja sua localização**, que se destine ou possa se destinar à atividade agrária (art. 4ª, I, da Lei n° 4.504/64).

Marques (2011, p. 32) à luz do texto legal, apresenta os seguintes elementos caracterizadores do imóvel rural: prédio rustico, área contínua, qualquer localização e destinação voltada para atividades agrárias.

No que tange a classificação do imóvel rural o Estatuto da Terra destacou quatro elementares: propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural.

Todavia, em razão do advento da Constituição Federal de 1988, foram introduzidas no ordenamento jurídico novas classificações: a pequena propriedade, a média propriedade e a propriedade produtiva.

Com propósito de regular o mandamento constitucional, a Lei nº 8.629/1993, em seu art. 4º, inciso I, define pequena propriedade agrária o imóvel rural que tenha área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; e média propriedade, o imóvel rural de dimensão superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

2.5.3. A Propriedade Familiar

A propriedade familiar é definida no Estatuto da Terra como o imóvel rural que é explorado precipuamente pelo agricultor e sua família, sendo capaz de garantir a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região em acordo ao tipo de exploração, permitindo-se a ajuda eventual de trabalho de terceiros (art. 4º, II, da Lei n° 4.504/64).

Consoante a doutrina apresenta, o instituto da propriedade familiar é tipicamente agrário e, de extrema importância para o processo de democratização da terra, vez que atende os princípios basilares do Direito Agrário, qual seja, o de viabilizar o acesso ao imóvel rural ao maior número possível de pessoas, principalmente num país como o Brasil, onde há milhões de trabalhadores rurais (os "sem-terra") (MARQUES, 2011, p. 56).

Seguindo o conceito estabelecido pela legislação, a propriedade familiar pressupõe a existência dos seguintes elementos:

1. Exploração direta e pessoal, pelo agricultor e sua família, que lhes absorva toda a força de trabalho;
2. Área ideal para cada tipo de exploração, conforme a região;
3. Possibilidade de eventual ajuda de terceiros.

2.5.4. Minifúndio

O minifúndio é o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar (art. 4º, IV, da Lei n° 4.504/64). Segundo Marques (2011, p. 56), essa categoria de imóvel rural é uma pequena gleba que, não obstante trabalhada por uma família, mesmo absorvendo-lhe toda a força de trabalho, mostra-se insuficiente para propiciar a subsistência e progresso econômico e social do grupo familiar.

São muitas as causas que podem ser apontadas como geradoras do minifúndio, destacando-se os processos divisórios decorrentes de sucessão hereditária. Nesse sentido, destaca-se recente julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, onde foi reconhecida a impossibilidade de divisão de imóvel rural que provoque a proliferação de minifúndios.

> APELAÇÃO CÍVEL. DIVISÃO E DEMARCAÇÃO DE TERRAS. AÇÃO DE DIVISÃO. IMÓVEL RURAL OBJETO DE ASSENTAMENTO SEM TÍTULO DEFINITIVO. Hipótese em que **a pretendida divisão é jurídica e economicamente impossível**. Vedação à divisão que deriva da ausência de título definitivo e da **necessidade de se evitar a proliferação de minifúndios que também são nefastos ao desenvolvimento econômico e social das famílias rurais**, conforme artigo 16 do Estatuto da Terra. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70065638744, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Heleno Tregnago Saraiva, Julgado em 13/08/2015). (TJ-RS - AC: 70065638744 RS, Relator: Heleno Tregnago Saraiva, Data de Julgamento: 13/08/2015, Décima Oitava Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/08/2015).

A legislação estabelece o combate ao desenvolvimento do minifúndio através da desapropriação, da aglutinação e da redistribuição das áreas (art. 21 da Lei n° 4.504/64). Além, podemos apontar a venda como instrumento idôneo a provocar seu desaparecimento. O artigo 65 do Estatuto proíbe a divisão de imóveis "em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural".

2.5.5. Latifúndio

Ao contrário do que acontece com as demais espécies de imóvel rural, o Estatuto da Terra não propõe uma definição concreta acerca do latifúndio, a legislação estabelece, como uma espécie de classificação, que o latifúndio pode ocorrer em função da **extensão** e da **exploração**. Enquanto a primeira caracteriza-se pela pelo tamanho do imóvel, a segunda é pela não exploração ou exploração deficiente.

O imóvel rural é latifúndio por **extensão** quando excede à dimensão máxima fixada na forma do art. 46, §1º, *b*, do Estatuto da Terra, isto é, seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural e nem a seiscentas vezes a área média do imóvel rural da respectiva zona (art. 6º, IV, *a*, do Decreto n° 55.891/65). Levam-se em conta ainda as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine (OPITZ; OPITZ, 2011, p. 74).

Por outro lado, será também considerado latifúndio, pelo critério da **exploração**, o imóvel rural que, embora não exceda os limites supramencionados, é mantido inexplorado em relação as suas possibilidades físicas, econômicas e sociais ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a obstar sua inclusão no conceito de empresa rural (art. 4º, V, *b,* da Lei n° 4.504/64 e art. 6º, IV, *a*, do Decreto n° 55.891/65).

Marques (2011, p. 62) destaca que o conceito de latifúndio não quer mais dizer o grande domínio privado, como era na antiga Roma. Hoje, tanto faz ser o imóvel de grande extensão como até mesmo ser do tamanho de um módulo, bastando que não seja explorado, ou o seja inadequadamente em relação as suas possibilidades.

Apesar de todo o exposto, dentre os parâmetros estabelecidos em lei para configuração do latifúndio, algumas peculiaridades ensejam exceções.

Conforme o parágrafo único do art. 4º da Lei n° 4.504/64, não se considera latifúndio:

- o imóvel rural, **qualquer que seja a sua dimensão**, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;
- o imóvel rural, ainda que de domínio particular, **cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento**, pelo órgão competente da administração pública.

Assim, conforme aponta Opitz e Opitz (2011, p. 74), as exceções confirmam a regra: não se condena o latifúndio em si, mas o improdutivo. Não se considera tal a propriedade extensa que explore racionalmente mediante planos adequados de florestamento.

2.5.6. Empresa Rural

O Estatuto da Terra dedica apenas um inciso, em seu art. 4º, à empresa rural. Todavia, o regulamento baixado pelo Decreto n° 55.891/65, dá-nos, além do inciso III, de seu art. 6º, mais o art. 25 e seus parágrafos.

O art. 4º, VI, da Lei n° 4.504/64 dispõe que:

> "Empresa Rural" é o **empreendimento** de **pessoa física ou jurídica**, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente **imóvel rural**, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo (grifos nossos).

Do conceito estabelecido pelo legislador, podemos expor que, empreendimento é a atividade dirigida á exploração econômica e racional do imóvel rural, ou seja, exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

A exploração organizada por pessoa física ou jurídica com fins agrícolas, pecuários ou agroindustriais constitui o conteúdo da atividade da empresa rural.

Quando o legislador se refere à pessoa física ou jurídica dá-nos a forma da empresa, em outras palavras, empresa individual ou coletiva. Isto quer dizer que a empresa pode ser propriedade de um particular ou de uma sociedade, isto é, o empresário será uma pessoa física ou jurídica que organiza e põe em atividade os fatores de produção agrícola, pecuária, etc. (OPITZ; OPITZ, 2011, p. 82).

O imóvel rural, objeto do empreendimento, pode ser ou não propriedade da pessoa física ou jurídica. A empresa agrária pode organizar-se para a exploração econômica e racional do imóvel rural de outrem, mediante qualquer das formas de contrato agrário existentes no Estatuto da Terra (OPITZ; OPITZ, 2011, p. 83).

No que tange ao estabelecimento de sua natureza, a empresa rural é de natureza civil. Quando toma a forma de pessoa jurídica (sociedade), sujeita a inscrição no Registro de Empresa Mercantis e fica equiparada, para todos os efeitos, à sociedade empresária (CC/2002, art. 984).

2.5.7. Módulo rural e o Módulo Fiscal

O legislador procurou criar uma medida de área que fugisse aos padrões conhecidos e que pudesse representar sua ideia de dimensionar a terra (BARROS, 2007, p. 30). Já se observa na classificação do imóvel rural, que o módulo rural é de suma importância para compreensão do minifúndio, latifúndio e, especialmente, da propriedade familiar.

Ainda que o legislador não tenha definido diretamente o imóvel rural, o fez de forma indireta, quando, no art. 4º, III, do Estatuto da Terra, determinou como área assim enquadrável aquela que define a “Propriedade Familiar”, e que por sua vez faz remissão aos elementos do inciso anterior, que define “Imóvel Rural” (BARROS, 2007, p. 31).

De fato, o que se faz compreender pelo exposto no parágrafo anterior é que, devemos retirar da definição de módulo rural a ideia contida na explicação do conceito de propriedade familiar. Como visto, a propriedade familiar é o **imóvel rural**, utilizado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, sendo capaz de garantir a subsistência e o progresso social e econômico, **com área mínima fixada para cada região e tipo de exploração**.

MÓDULOS RURAIS NO ESTADO DO PARÁ			
ATIVIDADE/MUNICÍPIO	**A**	**B**	**C**
Hortifrutigranjeiros	2	5	4
Culturas temporárias	10	35	30
Cultura permanente	13	45	35
Pecuário	30	110	90
Florestal	45	115	110
Inexistente ou indefinido	5	70	55

(A) Ananindeua, Belém e Benevides.
(B) Acará, Almerim, Aveiro, Conceição do Araguaia, Itaituba, Porto de Moz, Prainha, Redenção, Rio Maria, Santana do Araguaia, Tomé Açu, Viseu e Xinguara.
(C) Demais Municípios.

Em outras palavras, módulo rural é uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições de seu aproveitamento.

Barros (2007) extraiu algumas características, que bem o identifica como instituto típico do Direito Agrário: é uma medida de área; suficiente para absorver a mão de obra do agricultor e sua família; variável de acordo com a região do país e a exploração da terra; deve possibilitar uma renda mínima ao homem que nele trabalha-salário mínimo; e lhe permitir o progresso social.

Destacamos, além, que o módulo rural não é fixado pelo proprietário ou possuidor da área rural, estes, apenas fornecem os elementos cadastrais essenciais, que, junto a outras fontes, permitem ao INCRA estabelecer o módulo rural de cada imóvel.

Além do módulo rural, criado originariamente no texto do Estatuto da Terra, o legislador inseriu o Módulo Fiscal, introduzido pela Lei n° 6.746/79. Originalmente módulo fiscal era o critério utilizado para determinar o lançamento do Imposto Territorial Rural (ITR). Esse não é mais o caso, uma vez que atualmente o lançamento é feito pela área, medida em hectares. Sua função atualmente resume-se à classificação dos imóveis em pequeno, médio e grande.

Dentre as distinções entre o módulo fiscal e rural, apontamos que o módulo rural é estabelecido para cada imóvel rural em separado e reflete seu tipo de exploração predominante, enquanto o módulo fiscal é estabelecido para cada município em separado e tem por objetivo refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais do município. Não obstante, será possível calcular o número de módulos fiscais de um imóvel rural se dividirmos sua área total aproveitável pelo módulo fiscal do respectivo município. Constitui área total aproveitável do imóvel rural, aquela que for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal.

Importante

O art. 65 do Estatuto da Terra proíbe o parcelamento de lotes cujo tamanho não seja suficiente para garantir sustentabilidade econômica de uma família. Em caso de sucessão causa mortis e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural. Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural. No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o INCRA poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos.

Principais institutos do Direito Agrário tendo em vista as disposições contidas no Estatuto da Terra e da Constituição Federal de 1988

Denominação	Definição	Fundamento Legal
Imóvel Rural	Prédio rústico, qualquer que seja sua localização, de área contínua que se destine ou possa se destinar a atividade agrária.	Art. 4º do Estatuto da Terra
Pequena Propriedade	Imóvel rural que tenha área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais.	Art. 4º, II, da Lei 8.629/1993
Média Propriedade	Imóvel rural de dimensão superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.	Art. 4º, III, da Lei 8.629/1993
Propriedade Familiar	Imóvel rural que é explorado precipuamente pelo agricultor e sua família, sendo capaz de garantir a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região em acordo ao tipo de exploração, permitindo-se a ajuda eventual de trabalho de terceiros.	Art. 4º, II, da Lei n° 4.504/64.
Minifúndio	Imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar.	Art. 4º, IV, da Lei n° 4.504/64.
Latifúndio por Extensão	O imóvel rural que exceda, na dimensão de sua área agricultável, a seiscentas vezes o módulo médio do imóvel rural ou a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona.	Art. 6º, IV, a, do Decreto n° 55.891/65
Latifúndio por Exploração	O imóvel rural que, embora não exceda os limites determinados pelo latifúndio por extensão, é mantido inexplorado em relação as suas possibilidades físicas, econômicas e sociais, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a obstar sua inclusão no conceito de empresa rural.	Art. 4º, V, b, da Lei n° 4.504/64 e art. 6º, IV, a, do Decreto n° 55.891/65.
Empresa Rural	É o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo.	Art. 4º, VI, da Lei n° 4.504/64
Módulo Rural	Unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições de seu aproveitamento.	Art. 4º, III, da Lei n° 4.504/64
Módulo Fiscal	Elemento constitutivo de fixação do Imposto Territorial Rural e é estabelecido para cada município em separado, tem por objetivo refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais de determinado município.	Art. 50, § 2º, da Lei n° 4.504/64

Fonte: elaborado pelos autores

2.6. CADASTRO RURAL

Outra determinação importante constante no Estatuto da Terra, embora sem sucesso conforme já nos demostrou a história, foi a criação do cadastro de imóveis rurais.

O sistema de cadastro de imóveis foi concebido pelo legislador para atender a diversas finalidades então consideradas essenciais à implantação de uma nova política agrária, dentre as quais se destaca a de possibilitar o levantamento e registro de todos os imóveis rurais existentes no território nacional, de modo a caracterizá-los e individualizá-los para fins de lançamento e cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) (ROCHA, 2015, p. 360).

Por ser meramente declaratório e basear-se somente nas informações prestadas pelos ocupantes dos imóveis, o Cadastro Rural não obteve o êxito desejado, ainda que sua importância seja imensa, na medida em que a Lei prevê a sua utilização para embasar a execução dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização (TRECCANI, 2001, p. 121).

Cinco décadas depois de sua promulgação se pode verificar que os propósitos previstos pelo Estatuto da Terra não foram colocados em prática: a reforma agrária, apresentada como o mais importante instrumento para modificar a estrutura fundiária que concentrava a propriedade, foi substituída pela colonização, isto é, pelo avanço da fronteira agrícola.

Em síntese, o Estatuto da Terra, apesar de seu alto valor teórico, foi mais um instrumento de consolidação das grandes propriedades capitalistas, maiormente porque suas metas ficaram apenas no papel. Os frutos desta política são conhecidos: incorporação das terras da Amazônia para o grande capital (incentivos fiscais), conflitos agrários, assassinatos e desmatamento.

2.7. CONSTITUIÇÃO DE 1988

É na Constituição de 1988 que vamos encontrar uma significativa mudança na concepção da propriedade agrária.

Pela primeira vez na história a Carta Magna assegurou às populações quilombolas o direito de permanecer nas terras por ela tradicionalmente ocupadas ao reconhecer o seu direito a propriedade e o dever do Estado para emissão dos títulos definitivos (Art. 68 do ADCT da CF/88). Nesse sentido, o Estado reconheceu a titulação como uma condição necessária para garantir o direito à moradia, à cultura, à diversidade e à identidade desses povos

que, mesmo após o fim do regime escravista no Brasil, em 1888, permaneceram excluídos do direito a terra e de tantos outros que a ela se vinculam.

Por sua vez, o direito à propriedade e sua função social foram apontados como cláusulas pétreas, no rol dos direitos e garantias fundamentais. *In verbis:*

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Assim, a propriedade deixa de ser vista como um poder absoluto e ilimitado do proprietário sobre a coisa, para ter a configuração determinada e delimitada constitucionalmente, com vinculação jurídica e efetiva à função social (BENATTI, 2003, p. 162).

Em seu art. 170, incisos II e III, a Carta Magna elevou a propriedade privada e sua função social, a princípios da atividade econômica e impôs sanções para o caso de não cumprimento pelo detentor do imóvel rural (art. 184). Por outro lado, a Constituição de 1988 também dedicou um capítulo específico as questões relativas à terra, denominado: "*Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*", momento em que, apesar dos avanços, podemos encontrar entraves a concretização da democratização da terra.

O art. 184, que disciplinou as normas gerais relativas a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social, determinou que o volume total de títulos da dívida agrária necessários para atender o programa de reforma agrária deverá estar consignado no orçamento anual.

Esta decisão acabou tornando-se um empecilho à execução da reforma agrária, pois, diante da dinamicidade dos acontecimentos e dos conflitos sociais, é difícil prever o volume total de recursos a serem consignados (TRECCANI, 2001, p. 146).

Além disso, o art. 185 vedou expressamente a desapropriação da propriedade produtiva. A Lei n° 6.829, de 25 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma

agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, define em seu art. 6º que se considera propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

O Grau de Utilização da Terra (GUT) utiliza a relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel, enquanto o Grau de Eficiência na Exploração (GEE) é a soma da quantidade colhida de cada produto ou do número total de unidades, divido pelo índice de rendimento de cada produto ou do índice de lotação, para o último caso.

Ou seja, para o constituinte não importa se a propriedade beneficiará apenas uma pessoa, o Estado não pode solicitar a democratização da terra para justificar uma desapropriação em favor de um grupo maior de agricultores e suas famílias. Foi consagrada uma visão mercadológica da terra, onde o termo *terra produtiva* introduz no processo de desapropriação enormes dificuldades de ordem técnica, legal e operacional, inviabilizando a mudança da estrutura agrária brasileira que se consolidou ao longo dos anos (TRECCANI, 2001, p. 145).

Essa previsão também levou alguns juristas a afirmarem que a propriedade produtiva não poderia ser desapropriada também quando os recursos naturais fossem utilizados de forma incorreta. Esta tese, porém, não prevaleceu tendo-se registrado, nos últimos anos, desapropriações por descumprimento das normas ambientais.

Enquanto, de um lado, a Constituição legitimou o direito de propriedade como uma garantia em prol do bem-estar social, refutando a concepção absoluta e ilimitada, por outro, no campo da Reforma Agrária, os possíveis avanços estão estagnados, inclusive devido a não revisão dos índices de produtividade que permanecem os mesmos há décadas.

2.7.1. Função social da propriedade rural

Em termos gerais, podemos conceituar a função social da propriedade como um poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo (ROCHA, 2005, p. 71).

A funcionalização do direito de propriedade, bem como em outros institutos jurídicos, como o da legitimação de posse, da regularização e da usucapião especial, ainda que de modo sutil, já estiveram consignadas nas Constituições brasileiras de 1934, 1937, 1946 e 1967.

A maior previsão legal da função social da propriedade rural deu-se no Estatuto da Terra que, antecipando-se a garantia constitucional, em seu art. 2º, assegurou a todos a oportunidade de acesso a propriedade da terra, desde que condicionada a sua função social, na forma como estabelecido em lei.

Nesse caso, a propriedade rural cumpre a sua função social quando permite o bem-estar dos proprietários, trabalhadores e respectivas famílias, mantém níveis satisfatórios de produtividade, conserva os recursos naturais e observa as disposições legais que regulam a justa relação de trabalho (art. 2º, §1º, do Estatuto da Terra).

Todavia, conforme já ressaltamos, é na Constituição Federal de 1988 que encontramos o verdadeiro coroamento da função social da propriedade, manifestada no art. 5º, incisos XII e XVIII, como cláusula pétrea, alinhavando a propriedade como um direito e a função social como dever inerente a ela (MANIGLIA, 2006, p. 26).

Apesar dos avanços marcados pelas legislações anteriores, a importância da atual previsão constitucional acerca da função social da propriedade rural representa um marco em torno das diversas concepções de propriedades que se consolidaram ao longo dos anos (sesmarial, senhorial e moderna), que tiveram como única distinção fundamental, tão somente, seu modo de prova e aquisição.

Enquanto a propriedade sesmarial se consolidava com a confirmação do rei, a senhorial mediante o apossamento e a moderna com a titulação pública, temos em comum, proprietários com poderes absolutos e ilimitados. Sobre o assunto Benatti (2003, p. 36) pondera que

> [o] ponto em comum das diversas concepções de propriedades empregadas está no fato de que as mesmas podem ser entendidas como os **poderes que o proprietário possui em dispor livre e amplamente sobre um bem determinado**, ou seja, é a relação de poder que se estabelece entre sujeito e objeto (grifos nossos).

Nesse sentido as previsões anteriores à previsão constitucional privilegiaram os pequenos ocupantes de terras, os posseiros com cultura e morada habitual e instituíram, de modo excepcional, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, entretanto, o direito de propriedade continuava absoluto e sendo regido pelo Código Civil de 1916, razão pela qual, restava a Constituição apenas o papel de estabelecer parâmetros ao legislador ordinário.

O princípio da função social constitucional afeta o mecanismo de atribuição do direito de propriedade e o regime de exercício. A partir de então, a atribuição do direito de propriedade não se efetua de modo incondicionado, mas está submetida ao cumprimento, por parte do proprietário, da orientação social que contém.

A função social implica que se reconheça ao direito de propriedade a ausência de determinadas faculdades, o exercício condicionado de outras e o dever de exercitar algumas livremente ou de acordo com determinados critérios (ROCHA, 2005, p. 72).

Seu conteúdo econômico e social, embora já tivesse sido constituído de modo semelhante pelo Estatuto da Terra, está disposto no art. 186 da CF/88:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O não cumprimento pela propriedade rural de sua função social acarreta como sanção a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184, da CF/88).

A Emenda Constitucional nº 81, de 2014, alterou o artigo 243 acrescentando uma nova forma de expropriação da propriedade do imóvel além daquela já prevista anteriormente que atingia os imóveis onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas: a exploração de trabalho escravo na forma da lei.

Em ambas as situações supramencionadas os imóveis serão destinados: "à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei".

2.7.2. Varas Agrárias

O processo de modernização da agricultura, impulsionado pelos governos militares a partir da década de 1970, marcou a estrutura fundiária brasileira, acirrando a concentração de terra e excluindo parcela considerável da população do acesso à mesma (LERRER, 2012, p. 09).

Nesse contexto é que, com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, entidades como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) defenderam a criação de uma Justiça Agrária no Brasil (QUINTANIS, 2016).

Entretanto, esta proposta não foi aprovada e na Constituição de 1988, em sua redação originária, apenas constou a possibilidade dos Tribunais de Justiça escolherem juízes de entrância especial para dirimir conflitos fundiários.

Posteriormente, com a Emenda Constitucional de nº 45/2004 é que o texto da Carta Magna foi alterado prevendo a possibilidade dos Tribunais dos Estados, criarem varas agrárias.

> Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.
> Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará de 1989 (artigo 167) e a Lei Complementar nº 14/93, estabeleceram a possibilidade de criação de 10 (dez) varas agrárias, ambientais e minerais, atribuindo às mesmas também a competência criminal dos casos decorrentes dos conflitos pela terra. Posteriormente, a Emenda Constitucional n º 30, de 20 de abril de 2005, retirou a competência ambiental mineraria e criminal das varas especializadas, passando assumir apenas as questões relativas à política agrícola, agrária e fundiária e aos registros públicos no que se referirem às áreas rurais.

Por sua vez, no âmbito da Justiça Federal, em 1987 foi promulgada a Lei n° 7.583 que dispõe sobre organização da primeira instância da mesma, e em seu art. 4ª determina que cabe ao Conselho da Justiça Federal especializar varas em matéria de natureza agrária, estabelecendo sua localização, competência e atribuição. Apesar do dispositivo, apenas com a Lei n° 12.011 de 2009 é que foi possível instalar, em Belém, uma vara agrária.

2.8. HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PARAENSE

Em termos jurídicos, a história fundiária paraense teria começado em 05 de setembro de 1501, quando Fernando e Izabel, reis da Espanha, concederam uma carta patente para Vicente Yanes Pinzon nomeando-o governador das terras desde o Cabo de Santo Agostinho até o rio Orinoco, que ele tinha descoberto (TRECCANI, 2001, p. 50).

Conforme se pode observar na imagem destacada no capítulo referente ao processo de ocupação das terras brasileiras, o Tratado de Tordesilhas, assinado entre a Coroa Portuguesa e a espanhola, previa que as terras existentes ao oeste da linha de Tordesilhas pertenciam a Espanha e as terras existentes a leste à Portugal.

A linha imaginária passava próxima a Belém, cortando ao meio a ilha de Grande de Joanes (Ilha do Marajó), ficando fora do domínio Português grande parte da capitania do Pará e toda a capitania do Rio Negro. Com a união das Coroas ibéricas, entre 1580 a 1640, as fronteiras estabelecidas pela linha de Tordesilhas tornaram-se fluídas, o que facilitou o apossamento pelos portugueses das terras sobre jurisdição espanhola (BENATTI, 2003, p. 64).

A distinção entre a ocupação na Amazônia e o restante do Brasil fez com que os objetivos da Coroa portuguesa fossem distintos com as concessões de sesmaria no Grão Pará. A concessão de sesmaria nesta parte do território brasileiro buscava a produção de alimentos e a ocupação das terras pertencentes a Coroa espanhola (BENATTI, 2003, p. 63).

O Decreto de 13 de junho de 1621 subordinou o Grão-Pará diretamente à Metrópole criando duas colônias autônomas.

Estados do Grão Pará e do Brasil

Fonte: http://www.pordentrodaafrica.com/cultura/a-companhia-do-grao-para-e-maranhao-atuacao-no-brasil-e-no-arquipelago-de-cabo-verde, acesso em 05 de maio de 2016.

Ainda, na província do Grão-Pará os portugueses não estimulavam a procura de ouro, certamente a fim de evitar a cobiça espanhola, pois os territórios ainda não lhes pertenciam sob o ponto de vista jurídico.

Somente com o Tratado de Madri, que tratou das linhas divisórias entre as possessões portuguesas e espanholas, em 13 de junho de 1750, e posterior confirmação no Tratado de Idelfonso, em 1777, é que as terras da região do Grão-Pará passaram a pertencer a Portugal. As fronteiras definidas ficaram praticamente o que representa a Amazônia atualmente, excluindo-se o Estado do Acre. O critério utilizado para redefinir o mapa do Hemisfério Sul foi o da ocupação (princípio do *uti possidetis*), cada parte há de ficar com o que atualmente possui (BENATTI, 2003, p. 64).

Por tal razão, Portugal dividiu o continente sul-americano em duas unidades administrativas distintas: a capitania do Brasil e a capitania do Maranhão e do Grão-Pará. A unificação administrativa só foi ocorrer com a chegada da família real no Brasil, em 1808, momento em que o Grão-Pará passou a relacionar-se diretamente com o Rio de Janeiro, anteriormente, o Grão-Pará e Maranhão tratavam com a Metrópole Portuguesa as questões administrativas e judiciais (BENATTI, 2003, p. 63).

Assim é que, enquanto no Brasil as terras por direito eram de Portugal, no Grão-Pará o foram antes de fato e depois de direito, entretanto, os institutos jurídicos foram os mesmos. No que diz respeito às cartas de sesmarias mantiveram-se as mesmas exigências de aproveitamento, medição, demarcação e confirmação (TRECCANI, 2001, p. 52).

Enquanto no Brasil o regime de sesmaria foi suspenso em 1822, no Grão-Pará isso se deu só em 29 de abril de 1836 (TRECCANI, 2001, p. 59). No Pará as terras incorporadas ao patrimônio particular através de cartas de sesmarias representaram cerca de **1,92 %** do seu território atual. (Treccani, 2001, p. 59). Já no Grão-Pará as **560 cartas** confirmadas abrangem **4.319.272 hectares**, isto é, **0,83% da área**[4]**.**

Sob o ponto de vista jurídico, as sesmarias concedidas por Portugal na região oeste da linha de Tordesilhas objetivavam criar um fato consumado, pois essas terras não pertenciam a Coroa Portuguesa (BENATTI, 2003, p. 65).

A partir da estadualização das terras devolutas, conforme vimos com a primeira Constituição brasileira da República de 1891, o então governador do Estado do Pará Lauro Sodré sancionou o Decreto nº 396 de 05/08/1981

4 Estes números são fruto de pesquisas realizadas pelo Prof. Dr. Girolamo D. Treccani. O número mais preciso será conhecido quando terminar o projeto sobre as sesmarias coordenado pela Professora Dra. Luly da Cunha Fischer em conjunto com outras universidades brasileiras.

a qual suspendia a análise sobre os atos concernentes às questões da Terra até a publicação de uma lei estadual que regulamentasse a matéria (TRECCANI, 2001, p. 94).

Referida determinação culminou com a edição do Decreto nº 410, de 8 de outubro de 1891, o qual destinava-se a *"regular a alienação das terras devolutas situadas nos limites do Estado do Pará, e dar regras para a revalidação de sesmarias e outras concessões do Governo e para* ***legitimação das posses mansas e pacíficas****"* (grifos nossos).

Adotando sistemática semelhante a Lei de Terras, o legislador objetivou revalidar as sesmarias ou outras concessões do Governo, parte ou sobra delas, que embora não tivessem cumprido as imposições legais, se encontrassem cultivadas e com morada habitual (art. 3º, §§1º, 2 e 3º).

Para transformar os documentos antigos ou as posses em propriedade, a legislação exigia quatro elementos fundamentais: cultura efetiva, morada habitual, medição e demarcação do imóvel e pagamento de taxas e emolumentos (TRECCANI, p. 15).

Também houve preocupação em rechaçar a consolidação de grandes propriedades, ao estabelecer o tamanho máximo das posses havidas por meio da ocupação primária. Para tanto determinou, em seu art. 8º, § 2°: *"A área total das posses havidas por ocupação primária em virtude desta lei nunca poderá exceder os seguintes limites:* ***em terras de lavoura 1.089 hectares; em campos de criação, 4.356 hectares, e em seringais 545 hectares****" (grifos nossos).*

Apesar de valorizar a agricultura familiar e dificultar a constituição de grandes propriedades, o Estado não reconheceu as ocupações coletivas das terras, como as ocupadas pelos índios, ribeirinhos ou por comunidades quilombolas, na medida em que as considerou como terras devolutas (TRECCANI, 2001, p. 96).

A verdadeira inovação trazida pelo Decreto n° 410/1981 foi a legitimação das posses mansas e pacíficas, através de um instrumento peculiar introduzido em nossa legislação agrária estadual: o título de posse.

2.8.1. Títulos de Posse e Legitimação

Conforme prescrevia o art. 16 do Decreto nº 410, de 8 de outubro de 1891:

> O Governo fará organizar em prazo improrrogável o registro das terras possuídas, estejam ou não medidas e demarcadas, sobre declarações feitas pelos respectivos ocupantes e

> heréus confinantes, ou à vista dos competentes títulos de propriedade, de conformidade com o regulamento que baixar para execução deste Decreto.

Na Capital, a competência administrativa para a expedição do título de posse era da Repartição de Terras, enquanto no interior do Estado está atribuição era das antigas Intendências Municipais, por isso alguns autores denominam estes documentos de "títulos intendenciais" (TRECCANI, 2009, p. 17).

A fim de que o título de posse fosse considerado de pleno domínio, os possuidores deveriam promover, em tempo hábil a ser determinado pelo Regulamento, a respectiva demarcação e medição (art. 7º do Decreto nº 410/1981), ainda, provar que tinham dado uma destinação produtiva ao imóvel (arts. 48, 120 e 121 do Regulamento), em outras palavras, era necessário que a posse fosse legitimada.

O dilema provocado em torno do título de posse ocorreu porque o governo, por diversas vezes, prorrogou o prazo estabelecido para a legitimação da posse. Então, a partir de 1917, quando se tornou obrigatório o Registro Imobiliário, determinação do Código Civil de 1916, muitos títulos de posse foram levados a registro, como se propriedades fossem.

Nesse sentido, destaca Lamarão (1980, p. 99):

> registrados por mais de meio século, alguns com "absoluta precisão" e não tendo o Governo tomado qualquer medida efetiva e energética contra aqueles cuja legitimação não fora pleiteada em tempo hábil, os detentores atuais desse tipo de documentação resultam em aceitá-la como simples atos translativos de posse, sujeita ainda a um longo processo de legitimação, cuja demarcação e o pagamento de uma custa representam atos indispensáveis para obter a propriedade da área que ocupam na condição de posseiros.

Soma-se a isso o fato da legislação Estadual de Terras ter sempre fixado um limite das áreas objeto de título de posse e como os mesmos ainda não haviam sido demarcados, os registros efetivados junto aos cartórios acabavam "legitimando" situações absurdas de títulos com áreas de limites elevadíssimos.

Enquanto a legitimação de posse era empregada para transferir o domínio público para o particular o título de posse apenas criava as premissas necessárias para o devido reconhecimento do domínio.

O título de posse apenas exigia que a administração pública verificasse se seu detentor exercia efetivamente a posse mansa e pacífica sobre o imóvel pretendido (TRECCANI, 2009, p. 18).

Segundo o Provimento 13/2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior: "milhares deles [títulos de posse] foram indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado" (grifo nosso).

O **Decreto 1.054**, de 14 de fevereiro de 1996 declarou a caducidade dos Títulos de Posse, permitindo, porém, a compra em condições especiais respeitando as posses de terceiros. Já o **Decreto 62, de 14 de março de 2007,** extinguiu esta possibilidade de compra em regime especial.

2.8.2. Títulos Provisórios e Definitivos

O título provisório é um instrumento por meio do qual o posseiro detém o imóvel até que cumpra todos os deveres necessários para sua transformação em título definitivo: cultivar, demarcar o imóvel e pagar integralmente o valor da terra da forma como estabelecido pelo governo.

Desta maneira, leia-se o prescrito no art. 22 do Decreto nº 410/1981:

> Logo em seguida à legitimação ou revalidação de uma posse, sesmaria ou concessão, **será obrigado o seu possuidor a tirar na Repartição de Terras o título relativo ao seu terreno**, pagando os direitos e emolumentos que pelo Governo forem estabelecidos (grifos nossos).

O título provisório torna o posseiro, que cumpriu todas as condicionantes de legitimação da terra, obrigado a cumprir o pagamento estabelecido pelo governo e só então adquirir o seu título definitivo. Complementando, o art. 97 da Lei n° 4.584/1975 aduz que:

> **Até a expedição do título definitivo, quer nas especiais, o ITERPA poderá recusar livremente a venda,** parcial ou total, sem que ao requerente caiba outro direito além da restituição da parte do preço depositada e das custas pagas, exceto, quanto a estas, as correspondentes à diligências já efetuadas (grifos nossos).

Nesse sentido não há como confundir a diferença entre o título provisório e o título de posse que, conforme destaca MENDONÇA (apud TRECCANI, 2009, p. 17) é apenas uma combinação originalíssima do *fato*, que era a posse, com o documento que era o *título.*

Constata-se que os referidos institutos (título de posse e título provisório) foram criados como objetivos distintos.

Enquanto o título provisório aponta um possuidor em processo de aquisição de domínio, o título de posse constitui-se apenas como um instrumento utilizado pelo estado que, conforme destaca TRECCANI (2009, p. 17) "criou um instrumento que permitisse identificar e quantificar as terras privadas existentes no território paraense, para poder então discriminar quais eram as terras devolutas".

2.8.3. Aforamentos

Maria Helena Diniz (2011, p. 395) leciona que aforamento é "o direito real sobre coisa alheia que autoriza o enfiteuta a exercer, restritiva e perpetuamente, sobre coisa imóvel, todos os poderes do domínio, mediante pagamento ao senhorio direto de uma renda anual".

Por sua vez, Lamarão (1980, p. 62) também apresenta algumas considerações acerca da definição do aforamento, qual seja "instituto de características medievais, o aforamento, enfiteuse ou emprazamento, é a forma através da qual uma pessoa, chamada de Senhorio, atribui a outra, chamada de foreiro, o domínio útil da terra, reservando para si o domínio direto".

Tendo em vista a vedação de novas enfiteuses pelo Código Civil de 2002[5], o conceito legal do instituto está inserido no Código Civil de 1916 que, em seu art. 678, prescreve:

> Dá-se a **enfiteuse**, **aforamento**, ou **aprazamento**, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagamento a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável (grifos nossos).

5 Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei n° 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.

Dentre as características do aforamento está a existência de duas pessoas, sendo elas: a que tem domínio do imóvel aforado (senhorio direto) e a que possui o bem de modo direto, tendo sobre ele uso, gozo e disposição (enfiteuta), desde que não afete sua substância. O senhorio direto é titular do domínio direto ou iminente, o enfiteuta ou foreiro o é do domínio útil (DINIZ, 2011, p. 395).

Além, o aforamento constitui um direito real imobiliário, só podendo recair sobre bens imóveis alheios, e contém a obrigação do enfiteuta de pagar renda anual e invariável chamada foro, *canon* ou pensão.

Ressalta-se que, neste trabalho não iremos discutir os aforamentos cujos domínios diretos pertencem à particulares, pois à abordagem que nos interessa é das enfiteuses estatais, que, inclusive, são de maior expressão quantitativa.

2.8.3.1. O Aforamento no Estado do Pará

O ato do Estado que defere o pedido de enfiteuse é ato de direito administrativo, mas sua constituição ou resulta de **lex epecialis** ou se regula pelo Código Civil (MAROJA, 1978, p. 14).

No Estado do Pará, o instituto do aforamento constituiu uma forma de transferir a propriedade de terras destinadas a cultivar o extrativismo vegetal (Art. 27 da Lei).

Segundo ensinamentos de Lamarão (1980, p. 63) desde, aproximadamente, o ano de 1915 a exploração econômica começou a ser orientada para um novo produto extrativo: a castanha, tornando-se a base dos patrimônios, particulares ou públicos, de diversos municípios, em especial, os da região de Marabá.

Como as terras pertenciam ao Estado e a riqueza nativa, o poder público não tinha o objetivo de fazer a transferência plena das terras, então, os aforamentos prevaleciam como diretrizes preferenciais, uma vez que representavam um meio termo entre a propriedade pública e a privada (LAMARÃO, 1980, p. 63).

Conforme continuou evidenciando Lamarão (1980, p. 63) os foreiros atuais são sucessores, por herança ou aquisição, decorrendo daí que, raras são as enfiteuses que não possuem há vários anos vínculo com a terra.

As transformações econômicas que ocorreram ao longo dos anos fizeram com que, judicialmente, os filiados do Sindicato Rural dos Castanheiros do Pará começassem a pleitear os resgates dos seus aforamentos. Dentre as razões que ensejavam o pedido de resgate, demonstramos, de forma sucinta, as que foram elencadas por Lamarão (1980, p. 64/65):

1. O Estatuto da Terra bem como o anteprojeto Código Civil de 2002, a época, não mais previam o aforamento como um instituto de Direito Agrário, significando claro propósito de excluí-lo;
2. A transferência para a União das terras devolutas paraenses na faixa de 100 Km de cada lado das rodovias federais, acresceu-se de trechos enormes que acabaram absorvendo a quase totalidade das áreas de castanhais, provocando instabilidade;
3. Os projetos econômicos perante a SUDAM, financiamentos de programação especial ou créditos agrícolas eram incompatíveis com os aforamentos porque eram financiados, em regra, por hipotecas.
4. As dificuldades para efetivar transferências e divisões, ainda, a terra passou a ter destinos diversos da produção extrativista, como a agricultura, a pecuária e a mineração.

Apesar da obrigação de se resgatar os aforamentos só cerca de cinquenta foreiros solicitaram até dezembro de 2015 a consolidação da propriedade numa área de cerca de 50.000 ha, representando cerca de 10% da área aforada pelo Estado do Pará.

Fazendo um balanço dos documentos emitidos nestes cinco séculos constata-se que o governo federal, e os governos estaduais, **não sabem**, de maneira sistematizada, quais e quantos tipos de títulos emitiram, para quem, onde, qual seu tamanho, gerando uma situação de insegurança jurídica que facilita a apropriação indevida das terras públicas. Este fato é agravado pela falta da digitalização de todo o acervo dos diferentes órgãos públicos e sua inserção num banco de dados que possa ser gerenciado por meio de um sistema que agregue as informações literais (documentos/título) com as espaciais (*shapes*) que permita a pesquisa sobre as áreas alienadas a qualquer título pelo Poder Público e o cruzamento destas informações com as matriculas constantes nos Cartórios de Registros de Imóveis.

2.9. ÓRGÃOS DE TERRAS ATUANDO NO PARÁ

2.9.1. Instituto de Terras do Pará (ITERPA)

O problema fundiário paraense sempre exigiu uma atuação ativa por parte do Governo e, com a construção da rodovia Belém-Brasília que passou a permitir o amplo acesso a um imenso e fértil território até então quase desconhecido, essa necessidade se intensificou.

A euforia causada no início da década de 70 pelo incentivo por parte do governo federal à ocupação do território amazônico, sob o slogan de "terra sem homens para homens sem-terra" e ao deslocamento de emigrantes estimulados pela abertura de rodovias, incidiu negativamente sobre a questão fundiária paraense através da emissão de títulos falsos pela inexistência de processos, ausência ou fraude nas demarcações, superposição de áreas e nomes de pessoas que nunca existiram (ou desaparecidas), entre outros fatores[6].

Essa corrida pela terra, aliado à sua elevada valorização, produziu efeitos extremamente contraditórios, ainda que, tenha provocado o desenvolvimento das atividades rurais que nunca mais deixaram de se desenvolver. Nessa perspectiva, bem observa Lamarão (1980, p. 11):

> [...] esse período coincidiu com uma fase em que a estrutura do serviço de terras era duplamente fraca, nas suas condições materiais e de pessoa que a servia, sobretudo dos seus responsáveis, **desencadeou-se nos processos de alienação das glebas devolutas, uma espécie de anarquia quase total. Entre o término da Belém-Brasília e a Revolução de 64, isto é, essencialmente os anos de 62 a 63, é inacreditável a degradação a que se chegou na titulagem de terras no Pará.**

Na Mensagem encaminhando a proposta de lei de criação do ITERPA, o governador Aloysio Chaves, em 1975, denunciava que:

> **Os interessados conseguiram transcrever nos cartórios imobiliários as certidões dos registros de posses, ainda não legitimados, não demarcados e, por conseguinte, sem valor como Títulos definitivos de domínio** (..). As dimensões máximas que poderiam ser legitimadas figurando em velhas leis, hoje muito pouco conhecidas, passaram a ser não tão largamente ultrapassadas (grifos nossos).

Foi em meio a este caos fundiário, através da Lei n° 4.584/1975 que foi criado o Instituto de Terras do Pará, órgão executor da política agrária do Estado e, com diversas atribuições destinadas a resolver e enfrentar a realidade confusa e caótica instalada.

---

6 Disponível em: http://www.iterpa.pa.gov.br/content/hist%C3%B3ria. Acesso em: 08/11/2015.

O art. 2° apresenta minuciosamente os diversos deveres atribuídos ao ITERPA. Entre, eles destacamos o de representar o Estado, ativa e passivamente, em Juízo ou fora de dele[7]; realizar estudos, órgãos e convênios que visarem a: precisar, retificar ou demarcar limites municipais e estaduais; definir as áreas dominicais; extremar o domínio público do particular; regularizar, obter, aumentar ou cancelar posses; introduzir modificações no sistema legal relativo aos problemas fundiários; administrar as terras devolutas do Estado; manter um serviço de cartografia e mapoteca do território estadual; organizar o Cadastro Rural do Estado; promover, periodicamente, a avaliação das terras devolutas; fixar quais as áreas que podem ser alienadas e promover a alienação das terras a isso destinadas; desestimular tanto os latifúndios como os minifúndios improdutivos, bem assim a especulação agrária e a depredação florestal; aferir a medição, localização, documentação e aproveitamento econômico das áreas objeto de alienação, prevenindo litígios e conferindo à titulagem clareza, exatidão e segurança.

Todas estas atribuições representam um avanço importante, pois tais "poderes" e flexibilidades nunca haviam sido atribuídos a outros órgãos paraenses, embora houvessem diversas tentativas anteriores (LAMARÃO, 1980, p. 14).

2.9.2. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi criado pelo Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, e é dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. Sua estrutura regimental foi aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009 e prevê que a direção nacional seja exercida por um Conselho Diretor, presidido pelo Presidente e, integrado pelos diretores de Gestão Administrativa; Procuradoria Federal Especializada; Auditoria Interna; Gestão Estratégica; Ordenamento da Estrutura Fundiária; Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento; Desenvolvimento de Projetos de Assentamento. A nível local a direção das Superintendências Regionais cabe aos Comitês de Decisão Regional integrado pelo Superintendente Regional, que o coordenará e pelos chefes de divisão.

7 Apesar da lei atribuir ao ITERPA a representação judicial do estado nas questões fundiárias, quem atua neste campo é a Procuraria Fundiária, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado.

Segundo a Portaria MDA nº 20, de 08 de abril de 2009 o INCRA tem as seguintes finalidades:

> I - promover e executar a reforma agrária visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social;
> II - promover, coordenar, controlar e executar a colonização;
> III - promover as medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação, visando incorporá-las ao sistema produtivo; e
> IV - gerenciar a estrutura fundiária do país.

No estado do Pará existem três SRs: Pará (SR 01) com sede em Belém; Sul do Pará (SR 27) com sede em Marabá e Oeste do Pará (SR 30) com sede em Santarém. Em 2011 a Unidade Avançada de Altamira, até então subordinada a Santarém, passou a ser diretamente vinculada à Presidência, conforme mostra a figura abaixo:

Jurisdição Adminstrativa do Incra no Estado do Pará

Fonte: adaptado de INCRA (s.d.)

2.9.3. Programa Terra Legal

A Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007, define a abrangência da Amazônia Legal: Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º. Nestes estados a competência para a **regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União** é do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MP n. 870/2019). O procedimento está previsto na Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentado pelo Decreto n° 9310, de 15 de março de 2018).

É importante mencionar que a referida Medida provisória, alterou a Lei 11962/2009, voltando essa política a ser uma competência do INCRA.

Redação original	Alteração Lei 13465/2018	Alteração MP 870/2019
Art. 33. **Ficam transferidas do Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo prazo de 5 (cinco) anos renovável por igual período**, nos termos de regulamento, em caráter extraordinário, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1o do art. 21, mantendo-se as atribuições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão previstas por esta Lei.	Art. 33. **Ficam transferidas do Incra para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República** as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1o do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.	Art. 33. **Ficam transferidas da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Incra** as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21, mantidas as atribuições do Ministério da Economia, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.

2.9.4. Outros Órgãos que Administram Terras no Pará

Existem outros órgãos que, apesar de não serem fundiários, administram terras no Pará:

- **Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – Ideflor-bio** responsável da Gestão de Florestas Públicas e das Unidades de Conservação Estaduais. O IDEFLOR-Bio foi criado por meio da Lei Estadual n° 6.963, de 16 de abril de 2007, modificada pela Lei Estadual nº 8.096, de 01 de janeiro de 2015.
- **Secretaria do Patrimônio da União – SPU (vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP):** administra as **ilhas, áreas de várzea e demais imóveis da União** como os que estão na posse dos Ministérios Militares e demais ministérios.
- **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (vinculado ao Ministério do Meio Ambiente - MMA):** criado pela Lei n° **11.516, de 28 de agosto de 2007,** é responsável pelas **Unidades de Conservação federais.**
- **Fundação Nacional do Índio – FUNAI** vinculada ao **Ministério da Justiça (MJ):** foi criada pela Lei n° **5.371, de 05 de dezembro de 1967,** é responsável pelas **terras indígenas.**
- **Serviço Florestal Brasileiro – SFB** (vinculado ao **Ministério do Meio Ambiente**), foi instituído pela Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, com a missão de fazer a gestão das florestas públicas.

EXERCÍCIO

1) **1. (CESPE- 2008- MPE/RR- PROMOTOR DE JUSTIÇA). Na formação da estrutura fundiária brasileira, é fundamental compreender o regime de sesmarias, que se iniciou na colonização e vigorou até o advento da Lei n.º 601/1850 - Lei de Terras -, a qual finalmente instaurou um marco divisor entre terras públicas e particulares, consolidando a propriedade privada sobre os imóveis rurais e o conceito de terras devolutas.**
( ) VERDADEIRO ( ) FALSO

2) **(CESPE/UNB- 2008. Procuradoria Geral do Piauí). Acerca da formação histórica da propriedade fundiária no Brasil e de sua relação com a titularidade pública e privada das terras, assinale a opção correta.**

a) O sistema de apropriação privada de terras no Brasil inicia-se com o regime de posses, as quais são mantidas precariamente pelo governo central, até que se regulem as terras devolutas.

b) Com a Constituição de 1824, foram destinadas às províncias as terras devolutas contidas em seus territórios.
c) Com a Lei de Terras, Lei n.º 601/1850, estabeleceu-se, no Brasil, nítida separação entre as terras públicas e as terras particulares, delineando-se o conceito de terras devolutas.
d) Com a Constituição de 1889, as terras devolutas concedidas aos estados retornaram à União e passaram a ser consideradas bem de uso comum.
e) Com a Constituição de 1988, as terras devolutas em geral foram preferencialmente destinadas à reforma agrária.

3) **(CESPE/UNB-2002. Câmara dos Deputados- Cargo: Analista Legislativo). Julgue os itens abaixo, relativos às diversas fases evolutivas da propriedade rural no Brasil.**

a) No período colonial, o regime agrário adotado no Brasil foi o das sesmarias.
b) O objetivo fundamental da Lei n.º 601/1850 foi disciplinar e regularizar a situação das sesmarias, posses e ocupações, buscando conceder aos interessados uma titularidade definitiva e plena.
c) No chamado período "extra-legal" ou "das posses", após a independência do Brasil, houve ocupação do vasto território brasileiro de forma desordenada, tendo a Lei das Terras procurado discriminar as terras devolutas das terras particulares.
d) A Lei de Terras de 1850 determinava o registro das posses pelo tabelião em cada freguesia.
e) A Constituição de 1946 previa a desapropriação sem a prévia e justa indenização.

4) **(CESPE/UNB 2008- MPE/RO- Promotor de Justiça): A respeito das fases que demarcam a história da estrutura fundiária brasileira, assinale a opção correta.**

a) O período de sesmarias caracterizou-se por legislação colonial feita especialmente para o Brasil. Nesse período, a Coroa mantinha o domínio das terras e concedia apenas o seu uso aos sesmeiros, que deveriam confirmar a efetiva ocupação dos imóveis, tornando-os produtivos.
b) O período das posses, que se iniciou com a independência do Brasil, implicou a revogação do sistema das sesmarias, que, entretanto, não foi substituído por institutos que disciplinassem a atribuição de domínio das terras, apesar de a Constituição de 1824 garantir o direito de propriedade.
c) Com a edição da Lei de Terras - Lei n. º 601/1850 -, o regime de posses foi afastado, tendo-se atribuído a propriedade de terras a todos que demonstrassem título anterior ou posse, permitindo-se também a usucapião de terras devolutas ainda não ocupadas.

d) O Código Civil de 1916 consolidou o parâmetro republicano, estabelecendo um cadastro geral de terras, públicas e particulares, e determinando que elas deveriam ser inscritas, sem distinção, no Registro de Imóveis.
e) A Constituição de 1988 inovou, ao instituir a ideia da função social da propriedade no direito brasileiro, pela qual a posição do proprietário compreende, além de direitos, deveres que condicionam a manutenção e o exercício dessas prerrogativas.

5) **(UEPA- 2012- SEAD/PARÁ - Procurador Autárquico e Fundacional). É correto afirmar que:**

a) a Lei Federal nº 601/1850 criou o registro das terras que à época se achassem sob o domínio dos sesmeiros, atribuindo aos vigários das paróquias das freguesias do Império organizar esses títulos de propriedade.
b) cabe ao Departamento Jurídico do ITERPA adotar com exclusividade as medidas judiciais visando ao cancelamento dos registros administrativos declarados caducos pelo Decreto nº 1.054/1996.
c) em 1996, pelo Decreto nº 1.054, o Estado do Pará declarou caducos os registros de posse cuja legitimação já vinham sendo por si prorrogadas desde a Lei das Sesmarias.
d) foi através do Decreto nº 410/1891 que o Estado do Pará teve seu primeiro estatuto de terras, diploma nitidamente inspirado na Lei Federal nº 601/1850, denominada Lei de Terras.
e) por intermédio do Decreto estadual nº 410/1891, o Pará transmudou o instituto da Legitimação de Posse, passando a denominá-la de Efetivação de Domínio.

6) **(CESPE/UNB- Procuradoria Geral do Piauí - 2008) Acerca das classificações legais aplicáveis ao imóvel rural, é correto afirmar que o conceito de:**

a) propriedade familiar é basilar ao direito agrário, sendo sua extensão fixada por pluralidade de módulos rurais para cada região econômica.
b) média propriedade rural se refere aos imóveis com extensão de seis a quinze módulos rurais.
c) pequena propriedade rural está compreendida entre um e quatro módulos rurais.
d) minifúndio se refere a imóvel de extensão inferior à propriedade familiar.
e) latifúndio se define pelos imóveis com extensão superior à media propriedade rural.

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. O regramento jurídico das Sesmarias - o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: LEUD, 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade no Pará*. Belem: UFPA-ITERPA, 2001.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 59-193.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BENATTI, José Heder. *Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. Tese de Doutorado. Belém: NAEA/UFPA, 2003.

BOMFIM, Ana Paula Rocha do. *A propriedade Territorial nos Primordios do Direito Brasileiro.* Cadernos de Estudos de Ciência e Empresa. Ano 5, n.1, 2008. Disponível em: http://www.geodesia.ufba.br/site/sites/cascabgrad.edu.br/files/Artigo_HistoriaPropriedadeBrasil_CadEstCienEmp_ano5_n1-2008.pdf. Acesso em: 07.03.2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil.* Brasília: CNJ, 29 de setembro de 2009.

COSTA PORTO, José da. *Estudo sobre o sistema sesmarial*. Recife: Imprensa Universitária. 1965.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: direitos das coisas*. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ÉLERES, Paraguassú. *Intervenção territorial federal na Amazônia*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FONSECA, Ricardo Marcelo. *A lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil.* Disponível em: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.pdf. Acesso em: 08.03.2016.

LAMARÃO, Paulo. *Comentários à Legislação de Terras do Estado e outros ensaios*. Belém: Grafisa, 1980.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LERRER. Débora (coord.). *A questão agrária no Judiciário Brasileiro: estudo comparativo entre o reconhecimento de terras quilombolas e as desapropriações de terras para fins de reforma agrária nas varas agrárias federais*. Disponível em:

http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/a_questao_agraria_no_judiciario_brasileiro.pdf. Acesso em 05/11/2015.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil. sesmarias e Terras Devolutas*. Porto Alegre. Editora Sulina. 1954

MANIGLIA. Elisabete. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas Abreu et al. *O direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 26.

MAROJA, José Tomaz. *O direito de Resgate das Enfiteuses Estatais*. Belém: Graf. Salesiana Offset, 1978.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011.

MATTOS NETO, Antonio José de. A posse *agrária e suas implicações jurídicas no Brasil.* Belém: Cejup. 1988.

MATTOS NETO, Antonio José de. *A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico*. Projeto História, São Paulo, n.33, p.97-118. Dez. 2006. Disponível em: http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2286/1380. Acesso em: 07.03.2016.

MEDEIROS Leonilde Servolo de. Conflitos fundiários e violência no campo. In *Conflitos no Campo – Brasil 2014*. Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Edmundo Rodrigues Costa. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2014.

OPITZ, Silvia C.B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

PANINI, Carmem. *Reforma Agrária dentro e fora da lei: 500 anos da história inacabada*. Edições Paulinas. São Paulo, 1990.

QUINTANIS, Mariana Trotta Dallanana. *Cartografia da Justiça Agrária no Brasil*. Disponível em: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/cartografia_da_justica_agraria_no_brasil_mariana_trotta_2010_0.pdf. Acesso em 05/05/2016.

ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes e CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2015 2ª. Ed.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Ligia Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio. Efeitos da Lei de 1850*. Campinas (SP): Editora Unicamp. 2008. 2ª Ed.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *O Título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade*. Revista da Procuradoria Geral do Pará, v. 20, p. 121-158, 2009. Disponível em: http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%206%20-%20DR.%20GIROLAMO%20OKK.pdf. Acesso em: 03 set.2015.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade no Pará*. Belem: UFPA-ITERPA, 2001.

Capítulo III

BENS PÚBLICOS
principais categorias fundiárias

José Heder Benatti
Ciro de Souza Brito
Brenda Caramês
Franciélcio Belucio

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM DA UNIDADE

- Adquirir uma visão geral sobre as categorias de bens públicos
- Conhecer as formas de aquisição, o regime jurídico e o domínio dos bens públicos
- Conhecer a classificação das terras públicas segundo a Constituição de 1988 e o Estatuto da Terra
- Compreender o regime das terras devolutas
- Conhecer o regime de utilização dos terrenos de marinha, terras marginais, várzea e ilhas.

O QUE VEREMOS ADIANTE

- A classificação, as formas de aquisição, o regime jurídico dos bens públicos
- As terras públicas e devolutas na Constituição de 1988 e no Estatuto da Terra
- O instituto jurídico da discriminação de terras devolutas
- Os terrenos de marinha
- As terras marginais
- A várzea
- As terras situadas na faixa de fronteira
- As ilhas

CASO INTRODUTÓRIO

Davina Oliveira é pescadora artesanal residente na Ilha do Carapu, no Estado do Pará. Seus avós adquiriram uma área de 250 ha na qual Davina e os outros descendentes habitam. A área fica as margens de um rio que sofre oscilação de marés, e que serve para que as embarcações de pesca se desloquem a colocação de redes e também de matapis para a pesca de camarão. Durante o período de chuvas o rio sempre transborda inundando 2/3 do imóvel familiar, o que faz com que as casas sejam construídas em sistema de palafitas.

Recentemente, um novo morador chegou à ilha, Antônio Cardoso, ocupando uma área confinante ao imóvel ocupado pela família Oliveira. Antônio é criador de bubalinos, com a finalidade de produção de leite e queijo, e deseja cercar seu imóvel, demarcando os limites entre a sua área e a da comunidade de pescadores.

A família de Davina foi abordada pelo agrimensor de Antônio, que pediu para que ela assine a planta de confrontação de limites e indique o número da matrícula da propriedade de seus avós. Ocorre que, nesse momento, Davina descobriu que seu avô não possui nenhum documento que comprove a propriedade do imóvel e está receosa de que seu vizinho saiba, pois tem medo que ele decida se aproveitar da situação para aumentar sua área no ato da demarcação em curso

QUESTÕES PARA DEBATE

Preocupada com a falta de titulação do imóvel que ocupa, Davina procura você para obter os seguintes esclarecimentos:

- A família pode usucapir o terreno ocupado?
- Como ela deve fazer para descobrir a quem pertence o terreno para fins de regularização?
- Que tipo de título pode ser expedido para a área ocupada pela família Oliveira?

3. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE BENS PÚBLICOS

Os bens públicos nos remetem a refletir em relação aos aspectos estruturais do Estado no tocante a administração do mesmo, pois está intimamente relacionado aos efeitos da personalidade jurídica estatal. Por outro lado, a temática bens públicos possui inúmeras questões paradigmáticas referentes a dualidades de regimes jurídicos, ou seja, a dicotomia entre os regimes jurídicos de direito público e direito privado[1].

No ordenamento jurídico brasileiro, o legislador define os bens públicos no *caput* do artigo 98 do Código Civil de 2002: "os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno", acrescentado o dispositivo que "todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem".

Na percepção de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009), existem dois critérios conceituais da delimitação dos bens públicos: o primeiro seria de acordo com o direito Civil, baseado na relação de propriedade, e o segundo de acordo com o direito público, baseado na sua função. Ou seja, de um lado a visão civilista preocupada em definir a quem cabe os bens existentes dentro do território nacional, um viés subjetivo, e de outro lado está a perspectiva funcional centrada na circunstância fática do emprego do bem a uma finalidade pública.

A doutrina é extremamente crítica quanto ao conceito civilista, sendo que entre os próprios administrativistas não há consenso sobre o alcance da terminologia *bens públicos* ou mesmo a de *domínio público*, que pode ser utilizada tanto para bens que pertencem ao domínio do Estado (domínio patrimonial), quanto aos que estejam sob sua administração e regulamentação (gestão patrimonial), ou ainda como todo o conjunto de bens destinados à coletividade (MEIRELLES, 2014; MARRARA, 2007; ALEXANDRINO, PAULO, 2014; DI PIETRO, 2014; CARVALHO FILHO, 2014).

A concepção civilista apresenta problemas de definição não abrangendo todos os de bens do patrimônio público imobiliário e não conseguindo resolver a questão do hibridismo de regimes atinentes às pessoas jurídicas. Outrossim, o critério subjetivista impede que se discuta os limites de inalienabilidade ou classificação do uso.

Do mesmo, modo a concepção funcionalista, embora, seja uma visão predominante do Direito administrativo, ela não é isenta da influência do Direito Civil. Além, de ser uma análise limitada, não conseguindo justificar o fato de que os bens dominicais são públicos.

1 A jurisprudência tende a não restringir a noção de bens públicos aos de titularidade de pessoas jurídicas de Direito Público.

Em todo o caso, o conceito de *domínio público*, de natureza patrimonial, não deve ser confundido com o de *domínio eminente*, de natureza política, entendido este último como uma das formas de desdobramento da Soberania interna, em que o Estado submete todos os bens do seu território à sua vontade. O domínio eminente abrange tanto os bens públicos, quanto os privados ou mesmo as coisas inapropriáveis, de interesse público. Em seu nome, justificam-se as diversas modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada (MEIRELLES, 2014).

Em relação ao alcance do conceito de bens públicos, há três correntes principais: a) a *exclusivista*, que considera como públicos apenas os bens pertencentes ao patrimônio de pessoas jurídicas de direito público; b) a *inclusivista*, que defende serem públicos os bens da Administração Pública direita e indireta e c) a *mista*, considera como bens públicos em sentido amplo os pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Privado que submetidos ao regime de Direito Público, desde que afetados ao serviço público - sejam de empresas públicas, sociedades de economia mista ou mesmo de particulares.

O Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou expressamente quanto ao conceito de bens públicos. Entretanto, nas decisões proferidas nos MS 23.627 e MS 23.875, posicionou-se que somente são bens públicos os bens de pessoas jurídicas de direito público e no RE 599.628, com repercussão geral, decidiu que os privilégios da Fazenda Pública não se estendem às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucro aos seus acionistas. Por outro lado, no RE 220.906 e no RE 407.099, estendeu à ECT, empresa pública prestadora de serviço público, os privilégios conferidos à Fazenda Pública, dentre eles o da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços (MAZZA, 2014; CARVALHO FILHO, 2014).

Por fim, não se deve esquecer que a propriedade pública, assim como a privada, é composta em sua dimensão espacial de solo, subsolo e espaço aéreo, diferenciando-se no fato de que a propriedade privada se limita ao alcance da sua utilidade ao proprietário, torna-se pública a partir da sua inutilidade, passando a ser regida pelo direito administrativo ou pelo direito internacional público (MARRARA, 2007).

3.1. Classificação dos bens públicos

Existem inúmeros critérios para classificação dos bens públicos, limitando tal objeto de estudo de acordo com a relação existente entre seus titulares (critério de titularidade) ou quanto à função pública que eles cumprem (critério funcionalista) as várias atribuições de uso aos quais eles podem estar submetidos.

Ademais, no ordenamento pátrio a classificação mais tradicional é a civilista[2]. Porém, as demais legislações infraconstitucionais que disciplinam os imóveis públicos nem sempre, no âmbito federal, utilizam como basilar os critérios da classificação civilista.

Nesse sentido alerta Marques Neto (2009) há uma dupla utilidade da classificação dos bens: a primeira é para fins didáticos, pois, facilita a compreensão dos diversos aspectos envolvidos no tema, e a segunda é útil para escalonar os bens, com a finalidade de demonstrar que sobre eles não incide um único regime jurídico, mas sim vários. Aufere-se o perigo existente na taxonomia jurídica, pois sabemos que é possível classificar os enunciados jurídicos a partir de inúmeros critérios.

A doutrina define a *titularidade* fundada na Constituição Federal. Conforme esse critério, os bens públicos podem ser *Federais, Estaduais* e *Distritais* ou *Municipais*.

Nos termos dos incisos do artigo 20 da CF/88, são **bens da União**:

- as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, **excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II**;

Da leitura do inciso I do artigo 20 da Constituição Federal – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos – tem-se que a enumeração dos bens da União não é taxativa, sendo que especificação e normas adicionais dos bens públicos são encontradas em legislação infraconstitucional esparsa como o Decreto-lei nº 9. 760/1946, que enumera os bens imóveis da União, o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), o Código Florestal, o Código de Minas, o Código de Águas, etc.

2 O Código Civil de 2002 manteve a classificação dos bens públicos adotada no Código Civil de 1916. Entretanto, a classificação Civilista apresenta problemas de definição, pois não abrange todos os bens do patrimônio público imobiliário não conseguindo resolver a questão do hibridismo de regimes atinentes às pessoas jurídicas.

- os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- o mar territorial;
- os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- os potenciais de energia hidráulica;
- os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O artigo 26 da CF/88 enumera os **bens dos Estados-membros**:

- as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, **ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União**;
- as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, **excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros**;
- as ilhas fluviais e lacustres **não pertencentes à União**;
- as terras devolutas **não compreendidas entre as da União**.

Da leitura dos incisos, percebe-se o caráter residual dos bens estaduais. Apesar de referir-se apenas aos Estados-membros, devemos entender que o aludido artigo ***também se aplica ao Distrito Federal***, por demandar do sistema constitucional a aproximação do Distrito Federal com os Estados-membros.

Os **bens municipais** não possuem previsão constitucional expressa, salvo o disposto no art. 20, V: "as ilhas oceânicas e as costeiras que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as que são bens do Estado". Assim sendo, são municipais os bens por eles adquiridos através de desapropriação, compra, doação, etc. assim como aqueles que passaram a integrar seu patrimônio por força de lei (ALEXANDRE; DEUS, 2015).

A enumeração dos bens estaduais e distritais também não é taxativa, haja vista a eles também pertencerem, entre outros, os prédios públicos estaduais e distritais e a dívida ativa.

O Código Civil de 2002 manteve a essência do Código Civil de 1916 preocupando-se tão somente a elencar alguns bens pertencentes às respectivas categorias, em um rol não taxativo, mas apenas exemplificativo, e a partir desta amostra encarregou os juristas de formular o conceito das modalidades.

A *destinação* dos bens públicos é definida nos moldes do art. 99 do Código Civil de 2002, que os classifica em *bens de uso comum do povo, bens de uso especial* ou *bens dominicais*.

Os bens de uso comum, previstos no CC/2002, art. 99, I: "Art. 99 - são bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças", são aqueles cuja utilização é exercida por toda a coletividade, em condições igualitárias e harmônicas. Segundo Floriano Marques Neto (2009) as características do uso comum são a generalidade, impessoalidade e incondicionalidade. É importante destacar, porém, que pode ser cobrada retribuição pelo uso do bem público de uso comum do povo, assim como também podem ser fixados requisitos para a sua utilização. Contudo, o fato de ser oneroso ou regrado não descaracteriza o uso comum, desde que atinja a todos os potenciais usuários indistintamente.

Em relação aos **bens de uso especial**, são previstos no inciso II do mesmo artigo: "Art. 99 - são bens públicos:" "II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias", a principal característica dos bens de uso especial é a sua afetação a um serviço público, entendido este como toda atividade de interesse geral exercida sob a autoridade ou fiscalização do Poder Público.

No RE 253.394-SP, julgado em 2002, o STF entendeu que os imóveis da Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, sociedade de economia mista, delegatária do serviço de exploração do Porto de Santos, são bens de uso especial.

Incluem-se nesta categoria tanto os bens móveis quanto os imóveis. O seu uso pode ser feito pela Administração ou pelos particulares, a exemplo neste caso

Apesar de não se enquadrarem no inciso II do art. 99 do código Civil, as terras indígenas são bens públicos de uso especial.

dos cemitérios, aeroportos, mercados municipais, entre outros. E por estarem afetados a uma finalidade pública permanente, são inalienáveis.

No que tange **os bens dominicais** constituem "o patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades" (art. 99, III, CC/02). A principal característica destes bens é a sua não afetação ao uso público. Outra característica dos bens dominicais é que, por não estarem afetados ao uso público, eles podem ser alienados, observadas as exigências da lei (art. 101 do CC/02).

Vale ressaltar, o destaque sobre o instituto da **afetação**, pois esse instituto é central para o tratamento jurídico dos bens públicos. A afetação ocorre quando se atribui a um bem público uma destinação especial. Por sua vez, quando o bem deixa de servir à finalidade pública anterior, ocorre a desafetação (CARVALHO FILHO, 2014). A afetação jurídica, portanto, é a regra subjacente à tripartição dos bens públicos no Código Civil, sendo marca própria dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial (MARRARA, 2007).

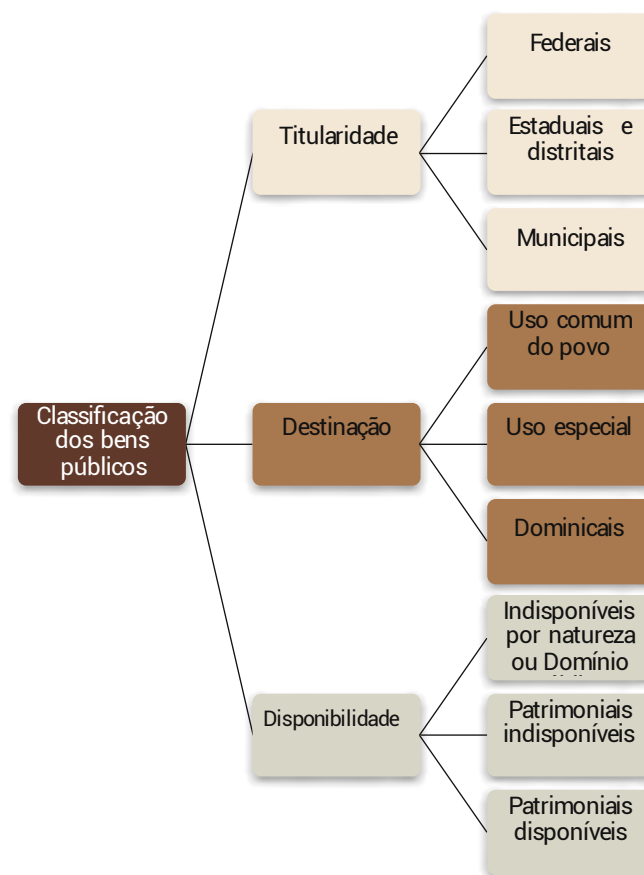
A maioria doutrinária entende que a afetação, assim como a desafetação, ocorre tanto de forma *expressa,* quando veiculada por *lei ou ato administrativo,* quanto de forma *tácita,* que sucede quando não há manifestação expressa da Administração ou quando decorre de fenômeno natural. Dessa forma, conclui a maior parte dos autores que afetação e desafetação são *fatos jurídicos* e não *meros atos jurídicos*. Por exemplo, um veículo público automotor submetido à intempérie e inteiramente destruído experimenta um processo de desafetação tácita[3].

Para efeitos administrativos, as categorias dos bens públicos dispostas no Código Civil de 1916 – reproduzidas pelo artigo 66 do Código Civil de 2002 – foram reclassificadas em razão da disponibilidade, seguindo o direito italiano, pelo Regulamento do Código de Contabilidade Pública da União, aprovado pelo Decreto nº 15.783/1922 e revogado por Decreto de 25/04/1991. O referido Regulamento chamava os bens *de uso comum do povo de bens de domínio público*, os de uso especial de *bens patrimoniais indisponíveis* e os bens dominicais de *bens patrimoniais disponíveis* (ALEXANDRE; DEUS, 2015; DI PIETRO, 2014; MEIRELLES, 2014)

Segundo Nilma de Castro Abe (2013), em princípio todos os bens públicos são indisponíveis, mesmo os dominicais já que a facilidade de alienação não significa disponibilidade. Pois, o novo postulado civil é mais nítido do que o anterior em relação a regra do bem afetado a uso público sendo inalienável.

3 ALEXANDRE; DEUS, 2015, p. 756.

Ocorre que o Direito Administrativo limita ou condiciona a disponibilidade dos bens públicos, também dos bens dominicais – os que não estão *afetados* contudo possuem destinação legal prevista na nossa Carta Magna e ordenamento jurídico, já que a legislação administrativa pátria restringe o Direito Público de natureza formal, material ou física do bem.

Classificação tradicional dos bens públicos

Fonte: elaborado pelos autores.

3.2. As formas de aquisição dos bens públicos

Segundo Carvalho Filho (2014), os bens podem ser incorporados pela Administração Pública devido a *causas contratuais*, decorrentes de negócios jurídicos regidos pelo direito privado, devido a *causas jurídicas*, regidas pelo direito público ou ainda devido a causas naturais, como no exemplo de aluvião.

Quanto às formas de aquisição, dividem-se estas em dois grupos: aquisição *originária* e *derivada*.

A aquisição originária ocorre sem manifestação de vontade do transmitente, não ensejando discussão sobre vícios de vontade ou de legalidade. A aquisição derivada, por sua vez, depende da vontade do transmitente em transmitir a propriedade do bem à Administração Pública, mediante certas condições por eles estabelecidas, sujeitando-se, portanto, à discussão sobre vícios de vontade e sobre o próprio negócio jurídico da transferência do bem (CARVALHO FILHO, 2014).

Quanto às formas de aquisição originária, Carvalho Filho as classifica em:

- **Contrato**

As entidades públicas podem, na qualidade de adquirentes, firmar contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de dação em pagamento. Os contratos celebrados pelo poder público têm natureza privada e são regulados pelo direito privado. Entretanto, a compra de bens móveis necessários aos fins administrativos caracteriza-se como contrato administrativo, nos moldes do art. 37, XXI, da CF e da Lei nº 8.666/1 993. Importante ressaltar que a assinatura do contrato não transfere automaticamente a propriedade do bem. Para bens móveis, a transmissão dá-se com a tradição (art. 1.267 do CC), enquanto para os imóveis, pelo registro no Cartório de Registo de Imóveis (art. 1.245 do CC) (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Usucapião (art. 1.238 do CC)**

Assim como Carvalho Filho (2014), Meirelles (2014) também entende ser perfeitamente possível ao Poder Público adquirir bens por usucapião, bastando cumprir os requisitos previstos na lei civil. A sentença de usucapião será o título aquisitivo registrável no Cartório de Registro de Imóveis.

Alterando a Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015 de 1973, o Novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, através do artigo 1.071, dispõe a possibilidade de requerimento de usucapião diretamente no cartório do registro do imóvel. A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento da ação de usucapião, pela inafastabilidade da jurisdição.

- **Desapropriação (art. 1275, V, do CC)**

A transferência compulsória do patrimônio de particulares para o Poder Público decorre do exercício do domínio eminente, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o interesse privado (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Acessão (art. 1.248 do CC)**

Consiste no acréscimo do direito de propriedade daquilo que a ela passe a aderir, o que pode ocorrer por formação de ilhas, por aluvião, por avulsão, pelo abandono de álveo ou por plantações ou construções, nesse último caso vigorando a regra do art. 1.253 do CC/2002 (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Aquisição causa mortis (arts. 1.844 e 1.822, CC)**

A aquisição causa mortis pelo Município, pelo Distrito Federal ou pela União, dependendo da localização territorial, ocorre quando não sobrevive cônjuge, companheiro ou algum outro parente sucessível, ou, ainda, tendo havido renúncia por parte dos herdeiros.

Da mesma forma, a herança jacente passará ao domínio do Município, do Distrito Federal ou da União, dependendo da localização territorial.

Por fim, o Poder Público pode adquirir bens por meio de testamento (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Arrematação**

É o meio de aquisição de bens penhorados em hasta pública nos processos de execução judicial. Sendo a Administração Pública a vitoriosa, a carta de arrematação servirá como instrumento a ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis, quando de bens imóveis. Quando móveis a transferência de propriedade dar-se-á pela tradição (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Adjudicação (art. 685-A do CPC)**

As pessoas de direito público, na posição de credoras, desde que ocorridos os pressupostos da lei processual, podem obter o direito de adquirir os bens penhorados e praceados, oferecendo preço não inferior ao fixado na avaliação (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Resgate na enfiteuse (art. 693 do antigo CC)**

Apesar do Código Civil de 2002 ter proibido a constituição de novas enfiteuses, as já existentes foram conservadas, continuando a serem regidas pelo Código de 1916. De tal forma que, após dez anos, o enfiteuta pode adquirir a propriedade do bem, pagando ao senhorio valor determinado em lei. Caso o enfiteuta seja pessoa de direito público, nada impede que a ele se aplique o presente instituto (CARVALHO FILHO, 2014).

- **Aquisição *ex vi legis* (por força de lei)**

Outras formas peculiares e específicas de aquisição de bens pelo Poder Púbico estão dispostas em normas constitucionais e legais, como nas hipóteses de loteamentos, perdimento de bens, reversão e abandono (CARVALHO FILHO, 2014).

3.3. O regime jurídico dos bens públicos

Os bens públicos são regidos, predominantemente, por normas do direito público, seguindo um regime jurídico diferenciado. As principais características que diferenciam os bens públicos dos privados são a *alienabilidade condicionada*, a *impenhorabilidade*, a *não onerabilidade* e a *imprescritibilidade*.

- **Alienabilidade condicionada**

Embora seja comum a doutrina referir-se à inalienabilidade como característica dos bens públicos, essa impossibilidade de transferência da propriedade de bens públicos para particular ou para outra entidade pública não é absoluta (RIBEIRO, 2007; CARVALHO FILHO, 2014).

O Código Civil dispõe em seu artigo 100 que os "Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar". Temos, portanto, que quando desafetados, estes bens podem ser alienados, desde que cumpridas as exigências legais.

O artigo 101 do mesmo Código também determina que "Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei".

Os requisitos legais para alienação dos bens públicos estão dispostos no art. 17 da Lei 8.666/1993: a demonstração do interesse público, a prévia avaliação, licitação e, no caso de bens imóveis, a autorização legislativa.

Os bens públicos podem ser alienados entre as diferentes entidades do Estado sem a necessidade de desafetação, que só é exigida nas transações entre o Poder Público e particulares.

- **Impenhorabilidade**

Apesar de autores (ALEXANDRINO, 2014; RIBEIRO, 2007; CARVALHO FILHO, 2014; ALEXANDRE; DEUS, 2015) sustentarem que bens desafetados ou passíveis de

alienação poderiam ser, em tese, ser objeto de penhora (MARQUES NETO, 2009), a maioria doutrinária e jurisprudencial entende que os bens da Administração Pública não se submetem a esse regime, aplicando-se um processo de execução especial denominado de sistema de precatórios, regido pelo art. 100 da Constituição Federal e regulamentado nos arts. 730 e 731 do CPC.

A impenhorabilidade dos bens públicos é ressaltada tanto na jurisprudência do STJ (REsp 851760/RS) quanto no do STF (AI 553712/RS). Excetuam-se apenas os créditos de pequeno valor, cujo pagamento realizar-se-á diretamente a Requisição de Pequeno Valor (RPV), conforme disposto no §3º do art. 100 da CF.

Mesmo os créditos de natureza alimentícia submetem-se ao regime de precatórios, aplicando-se aos mesmo uma ordem cronológica prioritária, sendo esse tema objeto da Súmula 655 do STF: "A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza".

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 564.132/RS, fixou entendimento de que é possível, no caso de honorários advocatícios, que seu pagamento seja fracionado do precatório, entendendo que é direito do advogado executar de forma autônoma seus honorários (Informativos STF 2014).

Por fim, no julgamento da ADI 4425/DF, em 2013, o STF declarou inconstitucional a alteração efetuada pela EC 62/2009 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criando o "regime especial de pagamento de precatórios" pelos qual os Estados e Municípios poderiam optar por pagar os precatórios vencidos na data da promulgação da Emenda num período de até 15 anos.

- **Não onerabilidade**

Diante da inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, decorre a impossibilidade de oneração, que é o exercício do poder de sequela sobre o bem,

Apesar de impenhoráveis, admite-se o instituto do sequestro de bens públicos, conforme o §6º do art. 100 da CF/1988, que ocorre a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento do direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário.

mantendo-o como garantia de execução através de penhor, anticrese e hipoteca que são os direitos reais de garantia sobre coisa alheia nos termos do art. 1.419 do Código Civil (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2014; ABE, 2013).

- **Imprescritibilidade**

Os artigos 191, parágrafo único e 183, § 3º da Constituição preceituam que os imóveis públicos não são usucapíeis, sendo, portanto imprescritíveis. Apesar de a Constituição Federal vedar expressamente a usucapião apenas de bens públicos imóveis, o art. 102 do Código Civil estabelece, sem distinção, que "os bens públicos não estão sujeitos a usucapião". Essa posição já estava prevista na Súmula nº 340 do STF, ao afirmar que "Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião"

Como veremos posteriormente, apesar de alguns autores defenderem a usucapião em terras devolutas, por as considerarem bens não públicos, a maioria doutrinária entende que as terras devolutas são públicas por força do art. 20, II da Constituição Federal e, portanto, imprescritíveis (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2014; ABE, 2013; ALEXANDRINO, 2014; CARVALHO FILHO, 2014).

Na esteira da maioria doutrinária e jurisprudencial, as bancas examinadoras consideram que os bens públicos integrados no patrimônio de ente político e os de empresa pública afetados à execução de um serviço público, são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis.

3.4. REGIME DE BENS NO DIREITO AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988 possui um conjunto de normas fundamentais de organização e desenvolvimento da sociedade dentre elas as referentes ao meio ambiente. A grande inovação do legislador é o art. 225, pois, o Direito Constitucional brasileiro criou uma nova categoria de bem: o bem ambiental - pertencendo a toda a coletividade, as gerações presentes e futuras, trata-se de um direito difuso.

É evidente a preocupação com a preservação do meio ambiente equilibrado, cujo a destinação às gerações futuras. Pois, a Constituição Federal determina que todos possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo essencial para a manutenção à sadia qualidade de vida sendo importante para promoção da dignidade da pessoa humana.

Em provas de concurso ou exame de ordem é comum questionarem quanto à possibilidade: as futuras gerações são sujeitos de direitos obrigações? Conforme apresentado, a afirmativa é correta em relação aos bens ambientais a aplicação do art. 225 da CF/88.

A Constituição trata o direito ambiental como bem de uso comum do povo. Porém, a expressão "bem de uso comum do povo" presente no caput art. 225 não está se referindo ao bem público de uso comum da clássica divisão de bens públicos oferecida pelo Código Civil Brasileiro (CC/16, art. 66 e CC/02, art.99). Ou seja, a ideia presente no caput do art. 225 tocante ao bem de uso comum aqui representa a sociedade como interesse comum[4].

Segundo José Heder Benatti (2014), devido a natureza pública do meio ambiente, este adquire as características de indisponível, inalienável, impenhorável e imprescritível. Outra característica encontrada na Constituição Federal – o meio ambiente é um bem de uso comum do povo – é o fato de deixar de existirem bens ambientais como *res nullius*, ou seja, coisa de ninguém, de acesso aberto ao primeiro ocupante. A partir dessa declaração constitucional, os bens ambientais que compõem o meio ambiente, para serem apropriados privadamente, precisam de autorização ou licença pública, com exceção dos casos de subsistência ou sobrevivência do indivíduo.

Desse modo, o meio ambiente e os bens ambientais constituem duas esferas de relações jurídicas, independentes e inter-relacionadas, de bens públicos de uso comum. Os bens ambientais (micro-bens), como elementos que constituem o meio ambiente (macro-bem), possuem a mesma natureza pública de uso comum (*communes omnium*). Todos esses bens públicos submetem-se ao regime jurídico que lhes conferem as características fundamentais de serem inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis. Tais características os distinguem dos bens privados.

O bem ambiental com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi equiparado a um direito fundamental, pois está diretamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana e, ainda, um bem essencial à sadia qualidade de vida. É um direito de todos, também é um direito individual, abraçado pelo princípio da proibição do retrocesso social. Sendo de natureza difusa, podendo ser divido em: o macro bem – meio ambiente (indivisível e insuscetível de apropriação) e o micro- bem – bens ambientais (o recurso ambiental puder ser fracionado e suscetível de apropriação segundo regras próprias de direito).

4 A lei faz restrições no seu uso, chamadas limitações administrativas, para preservar o interesse de toda coletividade. A manutenção do meio ambiente é um interesse público, difuso, indeterminado, mas que não autoriza que o cidadão ingresse alegando ser um bem de uso comum.

3.5. Terras Públicas

As experiências ao decorrer do tempo são diversificadas no que diz respeito à distribuição e uso da terra, e com diferentes concepções sobre a sua função social. O Direito Agrário pátrio está diretamente ligado ao direito Lusitano. Podemos estabelecer quatro grandes marcos históricos: Regime Sesmarial, Regime de Posse, Lei de Terras e Período Republicano (ROCHA et al, 2015).

No Brasil, todas as terras eram públicas e integravam o domínio da Coroa Portuguesa por direito de conquista. Posteriormente, passaram ao Império e à República. A transferência das terras públicas aos particulares deu-se aos poucos por meio de concessões de semarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posse (MEIRELLES, 2014).

Diante da necessidade de proteger e povoar o território brasileiro, a Coroa Portuguesa passou a conceder lotes de terra na nova colônia, que se davam do litoral atlântico até a fronteira oeste, e que eram concedidos através das Cartas de Doação.

A distribuição de terras, por sesmarias, vigorou no Brasil até edição do o Ato Imperial nº 76º de 1822, amparado nas ordenações Afonsinas (1494), Manuelinas (1512) e Filipinas (1603) com a prática de entrega de extensas áreas, a pessoas privilegiadas e, muitas vezes sem condições ou interesse em explorar a terra, o que deu origem ao processo de concentração da terra no Brasil (ROCHA et al, 2015).

A Constituição de 1824 incorporou o ideal Napoleônico da propriedade absoluta consagrando a estrutura agraria latifundiária de concentração de propriedade até os dias atuais. Mas, não havia previsão de garantia de acesso à propriedade caracterizando o que alguns doutrinadores denominam de período áureo da posse.

Durante três séculos que o sistema de sesmarias vigorou no Brasil inúmeras legislações foram editadas, a legislação era esparsa e em alguns momentos confusa ou contraditória. Uma lacuna legislativa que perdurou até a Lei de terras em 1850. Durante este período, houveram inúmeras ocupações desordenadas e avanços de particulares sobre terras públicas, de forma que a posse se tornou o meio utilizado para a aquisição da propriedade (ROCHA et al. 2015).

Somente com a Constituição de 1891 (art. 64) as terras devolutas passaram para o domínio dos Estados. Recebendo o domínio, cumpriu aos Estados legislar sobre o modo de aquisição, ocupação e legitimação da posse e propriedade de tais áreas. A Constituição de 1934 (art.20) e 1937 (art.36) não modificaram o que disciplinava a

CF de 1891 limitando-se tão somente a afirmar que são da União "[...] *os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor*".

Atualmente, além do assentado na Constituição Federal, a legislação federal sobre terras inclui o Decreto-lei nº 9.760/1946, que dispõe sobre bens imóveis da União; a Lei no 6.634/1979, sobre a faixa de fronteira; a Lei no 4.504/1964, Estatuto da Terra; a Lei no 4.947/1966, sobre a reforma agrária; o Ato Complementar no 45/196 e a Lei no 5.079/1971, ambos sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro; a Lei Complementar no 76/1993, sobre a desapropriação de imóvel rural por interesse social, para fins da reforma agrária; o Decreto-lei no 582/1969, sobre medidas para a Reforma Agrária; a Lei no 13.178/2015, sobre ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; a Lei no 6.383/1976, sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União; o Decreto-lei no 1.561/1977, sobre a ocupação de terrenos da União e o Decreto-lei no 2.375/1987, sobre terras públicas (MEIRELLES, 2014).

De nenhum dos diplomas legais, entretanto, pode-se extrair o conceito de "terras públicas", intento esse de que se encarrega a doutrina.

De Plácido e Silva, em seu Vocabulário Jurídico, define que "as terras públicas, ao contrário das particulares, são aquelas que pertencem ao domínio público, sejam ou não destinadas a fins ou uso público" (SILVA, 2014). Percebe-se que, para o autor, pertencem ao Poder Público todas as terras que não se titularem como privadas, depreendendo-se as terras públicas por exclusão e, por conseguinte, não comportando no ordenamento jurídico pátrio, no que se refere a terras, a *res nullius*, a terra de ninguém, assim como a *res derelicta*, a terra abandonada.

Outros autores, contudo, optam por definir as terras públicas como gênero a partir de suas diversas espécies.

Para Rocha et al (2015) as terras públicas são os terrenos de marinha e acrescidos; os terrenos marginais; as ilhas fluviais, lacustres, costeiras e oceânicas; as áreas de várzea; os alvéolos abandonados pelas águas públicas; as estradas de rodagem; as vias e os logradouros de uso do povo; as áreas sobre as quais estão construídos os prédios públicos; as áreas designadas por lei indispensáveis à defesa do território nacional e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Vale ressaltar que a posse das terras públicas e de seus recursos naturais pode ser privado, como nos exemplos dos terrenos de marinha, das várzeas e das reservas extrativistas.

Outrossim, cabe o destaque para uma problemática do nosso sistema fundiário, aliados as oscilações legislativas e a indefinição sobre a quem pertencia o domínio de determinadas terras concedidas/alienadas

em alguns casos favoreceu a apropriação de terras públicas de forma indevida, popularmente conhecida como "grilagem de terra", gerando, assim, um caos fundiário no país (ROCHA et al, 2015).

3.5.1. Terras na Constituição de 1988

Cotejando o rol de terras públicas com os bens da União prescritos no art. 20 da CF de 1988, além da disposição genérica do inciso I (os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos), encontram previsão constitucional expressa:

> [...]
> II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental definidas em lei;
> III – [...] os terrenos marginais [...];
> [...]
> IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países [...] as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;
> [...]
> VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
> [...]
> XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Da mesma forma, em relação aos bens dos Estados-membros e do Distrito Federal enumerados no artigo 26 da CF/88, temos:

> [...]
> II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
> III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
> IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

A única previsão expressa de bens municipais está no art. 20, V: "as ilhas oceânicas e as costeiras que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as que são bens do Estado".

Nunca é demais lembrar, como visto anteriormente, que essa enumeração não é taxativa (CARVALHO FILHO, 2014). Há diversos outros dispositivos da Nossa Carta Maior que disciplinam as terras públicas, entre os quais podemos elencar:

- Os artigos 191, parágrafo único e 183, § 3º prescrevem serem as terras públicas não são suscetíveis de usucapião.
- O art. 188 e §§ preceitua, como veremos adiante, que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária e que, excetuam-se para fins de reforma agrária, só podem ser alienadas ou terem seu uso concedido em área superior a dois mil e quinhentos hectares com prévia aprovação do Congresso Federal.
- O Artigo 20, §2º da CF/88 determina que a ocupação e utilização da faixa de fronteira ficam sujeitas às restrições da lei, no caso a de nº 13.178/2015.

3.5.2. Terras públicas no Estatuto da Terra

A Lei no 4.504/1964, denominada de Estatuto da Terra, é considerada a lei central do sistema jurídico agrário brasileiro (RODRIGUES, 2010). Nesse diploma legal, as terras são categorizadas em públicas (artigos 9º a 11) e particulares (artigos 12 a 15).

Entre as terras públicas, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, o art. 9º do Estatuto estabelece como ordem de prioridade:

> I - as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;
> II - as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola;
> III - as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.

Pode-se verificar que tanto os imóveis do inciso I quanto do inciso III constituem-se em bens dominicais, enquanto que os do inciso II, reservados para serviços ou obras públicos, são bens de uso especial. Depreende-se, portanto, que para os fins do Estatuto, não são considerados os bens de uso comum do povo, o que é plenamente justificado por serem estes, conforme visto anteriormente, indisponíveis por natureza.

Ainda na Seção dedicada às terras públicas, o Estatuto da Terra preceitua que:

- O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente imóveis rurais unicamente nos casos de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento (art. 10, *caput*);
- A dominialidade pública para fins agrários deve ocorrer somente em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los ao domínio privado, ou na execução de projetos de colonização de imóveis públicos (art. 10, §§1º e 2º);
- Compete ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – INCRA proceder à discriminação de terras devolutas federais e legitima-las aos que exercem atividade agrária. Em relação às terras devolutas estaduais e municipais, poderá ao INCRA, através de convênios celebrados com os Estados e Municípios ser reservada a mesma competência (art. 11, §1º).

3.6. Terras Públicas e Terras Devolutas: conceito e características das terras devolutas

A Carta Foral de 06 de outubro de 1531 introduziu no Brasil o regime Sesmarial, e assim, tanto o capitão-donatário quanto o Rei poderiam efetuar doações de porções de terras dentro das Capitanias, podendo transmitir gratuitamente o domínio útil de certa parcela do território ao colono (COSTA, 2000; OPTIZ; OPTIZ, 2013).

Em 1822, através do Ato Imperial nº 76, houve a suspensão de quaisquer concessões de sesmarias até a edição da lei de terras em 1850. Insta mencionarmos, que no século XVI muitas terras foram passadas a particulares pelas sesmarias e Cartas de Datas, o que se deu do litoral atlântico até a fronteira Oeste. Daí a origem das denominadas terras devolutas, formadas pelas que não foram distribuídas pelas sesmarias e pelas que retornaram à Coroa (ROCHA, et al, 2015)

As terras devolutas são um instituto jurídico originário do direito pátrio, não possuindo correspondente em outros ordenamentos jurídicos. Considerado como um instituto *sui generis* sendo definidas como as terras não discriminadas, não delimitadas, não determinadas, mas determináveis. Elas, de modo geral, são as que não estavam na posse de nenhum particular, com ou sem título, em 1850 (ABE, 2013).

O primeiro conceito de terras devolutas é oriundo daquelas terras devolvidas à Coroa Portuguesa devido ao descumprimento das obrigações do sesmeiro. Com o decorrer do tempo, a ideia de terra devoluta como sendo terra *devolvida*, e generalizou-se a ideia de terra devoluta como a terra não aproveitada, não trabalhada, ociosa (ABE, 2013).

A Lei n° 601 de 1850, chamada Lei de Terras, definiu o que seriam terras devolutas e proibiu a sua aquisição por outro título que não fosse o de compra, exceto na faixa de fronteira, onde poderiam ser concedidas de forma gratuita. Igualmente, trouxe uma espécie de "anistia" sobre posses irregulares anteriores a ela, trazendo a possibilidade de revalidar sesmarias ou concessões e legitimar posses primárias, desde que cumpridos os requisitos de terra cultivada e morada habitual do posseiro. Entretanto, as posses novas seriam ilegítimas e passíveis de despejo.

No art. 3º da Lei de terras, o primeiro conceito legal de terras devolutas foi estabelecido utilizando-se a técnica da exclusão, enumerando as terras que não são devolutas, *in verbis*:

> Art. 3º São terras devolutas:
> § 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.
> § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
> § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.
> § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Excluídas as terras em que a posse fosse legitimada pela referida Lei, as demais terras seriam devolutas, de titularidade do Império. Posteriormente, as terras devolutas receberam definição novamente no Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, que também utilizou a técnica da definição por exclusão. Ao contrário da Lei nº 601/1850, este decreto eliminou as terras públicas delimitadas/registradas (terras próprias) do conceito de terras devolutas, *in verbis*:

> Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias (grifo nosso) nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:
> a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
> b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
> c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
> d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
> e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
> f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;
> g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

Neste sentido, podem ser apontadas duas noções principais sobre o conceito de terras devolutas: uma primitiva de terra devolvida e outra mais atual de terras não destinadas pelo poder público.

A partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988 o instituto terras devolutas passou por força do art. 20, II[5] e do art. 26, IV, automaticamente a pertencer ao patrimônio público. Por força do art. 191 da Constituição de 1988, as terras devolutas são podem ser submetidas ao procedimento de usucapião. Além do mais, caso isto fosse possível, teríamos justamente a perda do fundamento do instituto das terras devolutas: o controle estatal sobre seu território.

A característica de ser um bem fisicamente indeterminado levou a grande divergência quanto à questão da prova, no tocante à propriedade de terras devolutas, Apesar do consenso de se tratar de presunção relativa

5 Súmula 477 do STF: "As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam apenas o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores."

(iuris tantum), isto é, de poder ser elidida por prova contrária, parte da doutrina defende ser a presunção a favor do particular enquanto outra, a favor do Poder Público.

Cabe destaque, para as diversas regulamentações de titularidade, de restrições para alienações e concessões de terras devolutas que não foram de acordo com a legislação - consequentemente ocorrendo inúmeros atos de privatização de terras sem a observância dos requisitos normativos, sem contar o período de lapso legislativo originado com ato imperial nº 76 até a Lei de Terras, outro ponto importante é no que diz respeito às concessões e alienações feitas pelos Estados sobre terras que eram, na verdade, da União.[6]

Nesse sentido, tem dominado o posicionamento jurisprudencial do STJ que atribui aos Entes Federativos a prova de tal natureza, afirmando que a ausência de transcrição imobiliária não presume que a terra é devoluta, nos seguintes termos:

> [...] Inexiste em favor do Estado presunção *iuris tantum* no sentido de que imóveis destituídos de registro são terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. (REsp 546742 / RS, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUARTA TURMA, julgado em 18/11/2004, DJ: 17/12/2004)[7]

Outrossim, no REsp 964.223–RN, julgado pelo STJ em 2011, acórdão que encontra guarida na doutrina que entende caber à entidade pública provar o seu domínio sobre as terras que entender devolutas por não ser a transcrição a única forma de transmissão de domínio, como nos exemplos dos registros existentes, porém desconhecidos.

Segundo o STJ A ausência de transcrição imobiliária não presume que a terra é devoluta, portanto, cabe ao Poder Público provar sua titularidade. Dado que consoante a Lei 601/1850 as terras devolutas são definidas pelo critério de exclusão, cabe ao Ente federativo demonstrar na ação discriminatória a ausência de domínio de particular. Já em relação à prova da posse, este ônus cabe ao particular, visto que se trata de prova negativa, cuja produção é extremamente difícil ou até mesmo impossível para o Estado.

6 E a importância no presente caso não se resume apenas à questão jurídica, mas também às consequências que as conclusões a respeito do assunto acarretarão.

7 No mesmo sentido REsp 674558 / RS, Rel. LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe: 26/10/2009 e EREsp 617428 / SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/06/2014, DJe: 17/06/2014.

Em relação ao caminho interpretativo adotado pelo STJ contraditório em alguns pontos fundamentais, o que vem sendo objeto de preocupação para alguns pesquisadores da temática principalmente no que ser refere ao combate de grilagem de terras públicas, no aspecto sobre a natureza jurídica das terras devolutas, que apesar de serem terras públicas, haveria divergência sobre o ônus da prova, que é um aspecto muito relevante.

Na opinião do Procurador do Estado do Pará Ibraim Rocha especificamente sobre o ônus da prova quanto as terras devolutas, penso que há sinais que podem apontar erro em determinadas premissas interpretativas, que talvez sejam mais decorrentes da linguagem do que um enfraquecimento propriamente dito da tese sobre a distribuição do ônus da prova.

Ademais, não seria justo que o Poder Público, desconhecendo onde estão suas áreas, provoque aos particulares o sacrifício de lhes impor o ônus da prova em contrário (CARVALHO FILHO, 2014; RIBEIRO, 2007; DINIZ, 2010).

3.6.1. Usucapião de terras devolutas

Antes do Código Civil de 1916 vigiam dois tipos de prescrição: imemorial e quarentenária (RIBEIRO, 2007). A partir de 1º de janeiro de 1917, dispôs-se serem "públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem" (art. 65, CC/1916).

Seguiu-se então enorme discussão doutrinária acerca da possibilidade de usucapião de bens públicos após o advento do CC/2016, resultando na edição do Decreto Federal 19.224/1931, que vedava a usucapião de terras devolutas. Após a CF/1934, o Decreto-Lei 710/1938 proibiu a usucapião de bens públicos de qualquer natureza, salvo disposto no art. 125 da CF/1934, que a excepcionava para imóveis de até 10 ha, na chamada usucapião constitucional ou *pro labore*, que foi mantida no art. 148 da CF/1937 e no e art. 156, §3º da CF/1946, aumentando apenas, nesta última, o limite para 25 ha, que foi elevado a 100 ha pela EC 10/1964. A EC/1967, modificada

As terras devolutas possuem como característica pertencerem a pessoa jurídica de direito público interno, por força da Carta Magna de 1988, não são passíveis de usucapião e possibilidade de alienação, de acordo com as exigências legais. O domínio não está condicionado a sua demarcação não exclui o domínio estadual, federal ou municipal.

pela EC 01/69, não previu essa modalidade, embora a usucapião de terras devolutas restasse como enunciado no art. 98 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964). Por fim, a usucapião especial foi regulada nos art. 2º e 3º da Lei n. 6969/1981 (RIBEIRO, 2007).

Na atual ordem constitucional, as terras devolutas, devido serem terras públicas, apesar de alienáveis na forma da lei, não são passíveis de usucapião por força do parágrafo único do artigo 191 da CF/88, sendo pacífica a jurisprudência, tanto do STF (Sumula 340: "Desde a vigência do Código Civil [de 1916], os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião"), como nas Cortes Estaduais (MEIRELLES, 2014). Logo, a ocupação das terras devolutas não origina o direito de usucapir a terra, mas pode ensejar a legitimação de posse, que é o instituto jurídico adequado para a aquisição de terras devolutas por particulares, previsto pela Lei nº 6.383/76.

3.6.2. Terras devolutas na Constituição de 1988

A CF/88 prescreve que são terras devolutas:

- As indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, caracterizando-se como bens da União (art. 20, II)
- As não compreendidas nos bens da União, como bens dos Estados-membros – e do Distrito federal – (art. 26, IV)
- As necessárias à proteção de ecossistemas (art. 225, §5º)

Da literalidade dos termos constitucionais, de que as terras devolutas não pertencentes à União são automaticamente de propriedade dos Estados, surge dúvida sobre a existência de terras devolutas municipais (ALEXANDRE; DEUS, 2015).

Parcela respeitável da doutrina defende que muitos Estados-membros, tendo transferido a seus Municípios parte de suas terras devolutas, levaram a formação do atual regime dominial ser composta por das terras devolutas municipais (MEIRELLES, 2014; DI PIETRO, 2014; CARVALHO FILHO, 2014).

No caso de provas de concurso público, a tendência atual na correção de questões objetivas pelas bancas é a de seguir cegamente a literalidade do texto constitucional, considerando como terras devolutas as pertencentes aos Estados, ressalvadas aquelas definidas por lei, como pertencentes à União

3.6.3. Discriminação de Terras Devolutas

A discriminação de terras devolutas contempla tanto o procedimento administrativo quanto o judicial. A terra devoluta é categoria jurídica específica, diversa das demais terras já conhecidas e registradas, possuindo inclusive um regime jurídico próprio (ABE, 2013).

Não obstante, ao ser delimitada, a terra perde o próprio *status* devoluto, passando a ser bem determinado, e inserindo-se em outra categoria de bens públicos, visto que após a discriminação o Governo poderá afetá-las ao uso público, comum ou especial.

Nesse sentido, o enquadramento do bem em outra categoria conduz à eliminação como terra devoluta. Contudo, a lei pode determinar uma destinação aos bens dominicais, a exemplo do art. 188 da CF/88 que determina que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária; como também prevê que "são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais" (art. 225, § 5º da C.F.).

3.6.3.1. O procedimento administrativo da discriminação das terras devolutas

O procedimento administrativo tem como base legal os artigos 2º a 17 da Lei nº 6.383/1976.

- **Fase 1**: Inicia com a instauração de uma Comissão Especial constituída de três membros: um bacharel em Direito, que é seu Presidente, um Engenheiro Agrônomo e um funcionário do órgão competente, que serve de secretário, criada através de Portaria do presente órgão, tendo como objetivo a elaboração de planta e memorial descritivo, a indicação dos registros imobiliários das propriedades, o rol das ocupações conhecidas, o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada ou seu levantamento aerofotogramétrico e demais informações que possam interessar ao feito.

O presidente da Comissão comunicará a instauração do processo discriminatório administrativo a todos os oficiais de Registro de Imóveis da jurisdição que, sob pena de prevaricação, não poderão efetuar atos estranhos à discriminação (matrícula, registro, inscrição ou averbação) relativos aos imóveis situados na área a ser discriminada (total ou parcialmente). Não se trata de uma limitação absoluta, pois o presidente da Comissão poderá autorizá-los (conhecimento prévio das modificações fundiárias).

- **Fase 2**: O presidente da Comissão Especial convocará os interessados por edital para apresentarem seus títulos, documentos, informações de interesse e testemunhas

O edital deverá ser afixado em local público (sede do município e distritos), publicado por duas vezes no DOU e DOE e na imprensa local, onde houver, com um intervalo mínimo de 8 e máximo de 15 dias. O prazo para comparecimento é de 60 (sessenta) dias, contado a partir da segunda publicação.

O não atendimento ao edital de convocação estabelece a presunção de discordância e leva à propositura da ação judicial, gerando a impossibilidade de acesso a créditos oficiais ou incentivos fiscais e o cancelamento do cadastro rural do imóvel.

- **Fase 3**: Recebida a documentação de cada interessado, será esta autuada e processada, seguindo-se a vistoria obrigatória do imóvel cuja documentação foi apresentada. Em caso de conflitos parcial ou total de área, os processos são apensados.

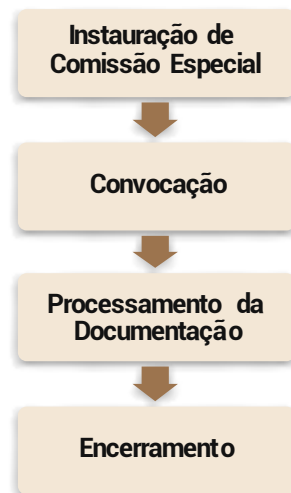
Encerrado o prazo de convocação, a Comissão tem 30 dias improrrogáveis para se pronunciar sobre a documentação apresentada.

Havendo dúvidas sobre a documentação apresentada, a Comissão reduzirá as irregularidades encontradas e encaminhará os autos do processo à Procuradoria do INCRA ou demais órgãos competentes para providências.

- **Fase 4**: Lavratura de termo de encerramento da discriminação administrativa.

O termo de encerramento deve conter: o mapa detalhado da área discriminada, o rol e confrontações de terras devolutas apuradas, a descrição dos acordos realizados, a relação das áreas com titulação transcrita no Registro de Imóveis dos que não atenderam à convocação, o rol das ocupações legitimáveis, o rol das propriedades reconhecidas e a relação dos imóveis cujos títulos suscitaram dúvidas.

- **Fase 5**: O órgão providenciará o registro, em nome da unidade federativa competente das terras devolutas discriminadas. Ao ato de registro denomina-se *arrecadação administrativa*.

Fases da Discriminação Administrativa de Terras Devolutas

Fonte: elaborado pelos autores.

3.6.3.2. Procedimento judicial

O procedimento judicial ou *ação discriminatória* tem como base legal os artigos 18 a 23 da Lei nº 6.383/1976, nas hipóteses de reconhecimento de dúvida sobre a legitimidade do título apresentado pelo interessado particular, de quando o processo discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia, do não atendimento ao edital de convocação ou da alteração das divisas do imóvel, na derrubada de cobertura vegetal, na construção de cercas e transferências de benfeitorias a qualquer título, sem o prévio conhecimento e assentimento da Comissão.

Nos casos de bens da União, a competência para a propositura é do INCRA para processamento na Justiça Federal. Nos casos de bens estaduais, quando não envolverem interesses da União, a ação há de ser promovida perante a Justiça Estadual, conforme a competência estabelecida na respectiva Lei de Organização Judiciária.

A lei estabeleceu para como rito para a ação discriminatória o procedimento Sumaríssimo, posteriormente com a eliminação do procedimento Sumaríssimo passou a ser regulado pelo rito Sumário nos termos do art. 275 e seguintes do CPC/73.

Segundo o atual Código Processual Civil (Lei 13.105/2015) há apenas o procedimento comum, acabando com o rito sumário, como disciplina o art. 318 do CPC/2015 e seguintes e procedimento especial de acordo com art. 539 e seguintes do CPC/2015. Ou seja, não existes mais a divisão de ritos no procedimento comum (anteriormente dividia entre sumário e ordinário) (DIDIER JR., 2015).

A citação faz-se por edital, e a sentença possui efeito devolutivo, com possibilidade de execução provisória para fins de registro. A ação discriminatória tem caráter preferencial e prejudicial às ações em andamento de domínio e posse, com deslocamento dos processos para a justiça federal. Os vencidos pagarão as custas a que houverem dado causa e participarão *pro rata* das despesas da demarcação, considerada a extensão da linha ou linhas de confrontação com as áreas públicas. A petição inicial tem como requisito a apresentação de memorial descritivo da área.

3.6.3.3. 3Arrecadação sumária de Terras Devolutas

O art. 28 da Lei nº 6.383/1976 prevê a arrecadação sumária de terras devolutas para as seguintes hipóteses:

- Quando a pesquisa cartorial demonstrar a inexistência de domínio particular (o que não é a mesma coisa que posse) em áreas rurais declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional.
- Para comprovar a inexistência de domínio é preciso: certidão negativa do RI, certidão negativa SPU, Certidão Negativa do Estado (no texto da certidão deverá ficar consignado que a finalidade é o procedimento arrecadatório).

Ato da arrecadação sumária consiste na Portaria do Superintendente do INCRA contendo a circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel, a denominação, e as características e confrontações do imóvel.

3.7. Destinação das terras públicas discriminadas

A CF/88 determina em seu art. 188 que a destinação de terras públicas e devolutas deverá ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Por sua vez, o art. 225, § 5º, declara indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, que sejam necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

A legitimação de posse é prevista no art. 29 da Lei nº 6.383/1976 ao ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, de área contínua até 100 (cem) hectares (posse agrária), desde que não seja proprietário de imóvel rural e comprove a sua morada permanente e cultura efetiva do imóvel de pelo menos 1 ano.

Essa legitimação de posse gera a expedição de Licença de Ocupação com prazo mínimo de 4 anos, com preferência de aquisição, desde que comprove a capacidade para desenvolver a área. Findo esse prazo, o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

A Licença de Ocupação é intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de garantia. A LO dá acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural e pode ser cancelada pelo Governo Federal a qualquer momento, devendo a pessoa desocupar o imóvel no prazo máximo de 180 dias, indenizando-se as benfeitorias e gerando o direito a ser realocado a outra gleba da União, computando o tempo de posse para fins de aquisição do lote.

O §2º do artigo 29, assegura aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares pelo valor histórico da terra nua e o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

Atualmente para resolver o problema da destinação das terras devolutas criou outro órgão dentro do Governo Federal para regularizar as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, Programa Terra Legal (Lei 11.952/09).

Até o momento a principal atividade desenvolvida pelo novo órgão fundiário federal foi de identificar, georreferenciar e digitalizar a malha fundiária das terras federais, conforme determina a Lei 10.267/2001.

Atenção

Por força do disposto no art. 33 da Lei 11952/2009, com redação modificada pela Medida Provisória n. 870/2019, "as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio" é atualmente do INCRA, "mantidas as atribuições do Ministério da Economia, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária".

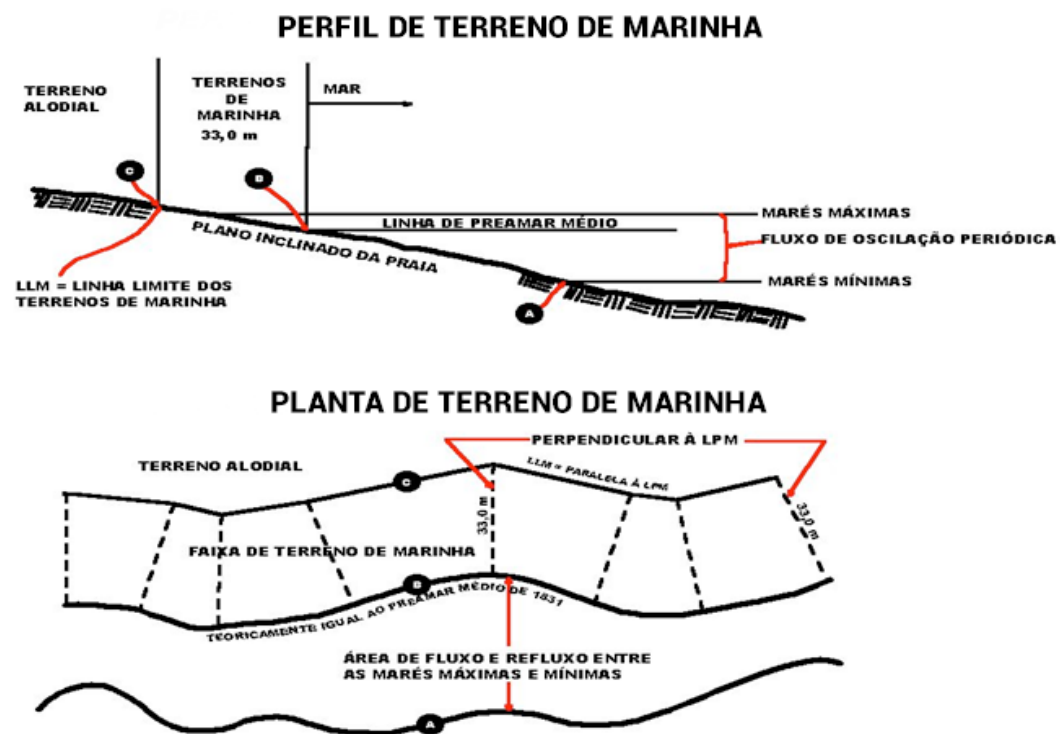
3.8. Terrenos de Marinha, Terras Marginais e Várzea

Passaremos agora a discutir a principais categorias jurídicas relacionadas a questão fundiária, apresentando suas principais características e definições.

3.8.1. Terrenos de Marinha e seus acrescidos

Os terrenos de marinha são imóveis de propriedade da União – em alguns casos a propriedade pertence aos Estados e aos Municípios – que são medidos a partir da linha da preamar média de 1831 (art. 2º do decreto-lei nº 9.760 de 1946). Sendo a determinação da posição das linhas da preamar média competência do Serviço Público da União (SPU)

PERFIL DE TERRENO DE MARINHA

PLANTA DE TERRENO DE MARINHA

Fonte: acervo web.

Os imóveis situados na área determinada nos termos do art. 2º do decreto-lei nº 9.760/46 são de propriedade da União e os "proprietários" na verdade são apenas detentores do domínio útil do imóvel. As operações de compra e venda de imóveis de "terrenos de marinha" não envolvem a transferência da propriedade do imóvel. A Súmula nº 496 do STJ consolidou o entendimento de que os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União e, segundo a Jurisprudência, como no REsp 1183546, repetitivo, julgado pelo STJ em 2010, são considerados bens originários.

A Súmula nº 496 do STJ consolidou o entendimento de que os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União e, segundo a Jurisprudência, como no REsp 1183546, repetitivo, julgado pelo STJ em 2010, são considerados bens originários.

Os terrenos de marinha podem ocorrer tanto no continente (costa marítima, margem dos rios e lagoas) quanto em ilhas, sendo medidos horizontalmente em profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra da posição da linha de preamar de 1831.

Para ser considerado um terreno sob a influência das marés basta a oscilação periódica de pelo menos 5 cm do nível das áreas ocorrida em qualquer época do ano.

A Lei nº 13.240/2015 alterou e regulamentou a forma como deverão ser demarcados os terrenos de marinha, os requisitos e trâmites para concessão de aforamento, e a forma de pagamento das taxas de ocupação.

Para novos processos demarcatórios de terrenos de marinha, a União deverá realizar prévias audiências públicas no Município onde se localiza o imóvel para discussão do projeto pretendido. Ademais, estabelece o caráter vinculante para as decisões quanto ao pedido de direito de preferência ao aforamento. Ou seja, as decisões se vinculam ao determinado na lei, não podendo ser a critério da Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Com a nova legislação a União somente poderá cobrar taxa de ocupação a partir da efetivação da inscrição ou do pedido do interessado. Anteriormente, bastava à inscrição no cadastro da SPU para dar legitimidade as cobranças, retroagindo ao tempo da ocupação, independente se a data da inscrição era posterior. Também, exclui as benfeitorias da base de cálculo do Laudêmio e das multas, passando a incidir apenas com sobre o domínio do terreno.

Estipula a possibilidade de perdão de débitos de natureza patrimonial, inclusive aqueles com exigibilidade suspensa (que estão sendo discutidos em juízo). Podemos considerar que a inclusão desta possibilidade é muito importante no aspecto social, pois alcançará grande camada da sociedade afetada por dívidas patrimoniais.

As praias são bens de uso comum do povo e não devem ser confundidas com os terrenos de marinha (bens públicos dominicais), conforme § 3.º do art. 10 da Lei 7.661/1988.

Outro aspecto é em relação a lacuna legislativa no tocante a competência para autorizar a terceiros, gratuito ou onerosamente, a utilização do espaço subaquático de plataforma, mar territorial e ou áreas territoriais necessárias, visando permitir passagem de dutos e cabos para fins de exploração, extração e passagem de petróleo e gás com a nova legislação passou a ser uma competência à SPU.

Os terrenos acrescidos de marinha, por sua vez, possuem como base legal o art. 3º do Decreto-Lei 9760/1946, podendo ser formados natural ou artificialmente em direção à água, em seguimento ao terreno de marinha.

Conforme o art. 9° do Decreto-Lei 9760/46, a competência para a determinação da posição das linhas da preamar média do ano de 1831 (LPM) e na sua impossibilidade técnica, da linha da preamar ordinária (LPO) é da Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

O controle desses dos terrenos de marinha e de seus acrescidos também é realizado pela SPU e não pelo INCRA, por serem considerados imóveis públicos pertencentes à União e inalienáveis, apesar de poderem ser objeto de aforamento, de ocupação ou de arrendamento.

3.8.2. Terrenos Marginais

Os terrenos marginais encontram sua base legal no art. 4° do Decreto-Lei 9760/46, que os define como os que são banhados pelas correntes navegáveis, fora da influência das marés, ou não a sofrem a partir de determinado ponto de seu curso e que vão até a distância de 15 m medidos horizontalmente para a parte da terra a partir da linha média das enchentes ordinárias (CARVALHO FILHO, 2014; DI PIETRO, 2014; ROCHA et al, 2010).

Tal conceito é idêntico ao de terrenos reservados**,** disposto no artigo 14 do Código de Águas, o que leva doutrinadores a concluir que os termos são sinônimos.

Os terrenos marginais são bens públicos, pertencentes aos Estados-membros ou à União, de acordo com a dominialidade do corpo hídrico.

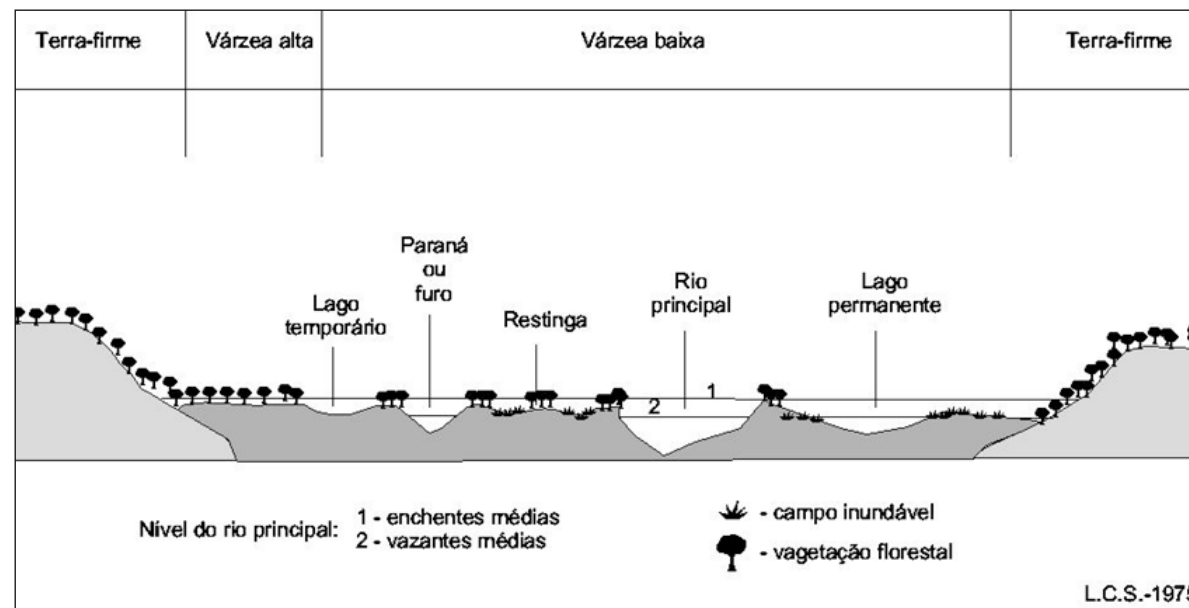
Fonte: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/margens-de-rios

A Súmula nº 479 do STF prescreve que as “margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização”.

3.8.3. Várzea[8]

A várzea é um bem público de grande importância na Amazônia Legal, em face dos rios amazônicos e suas áreas alagadas cobrirem mais de 300.000 km^2 e da sua grande complexidade como ecossistema e imensa riqueza biológica.

8 A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Edições Ibama/ ProVárzea, 2005, p 15-31.

Figura 1: Elementos que compõe a drenagem, relevo e vegetação da várzea

Fonte: SOARES, 1977:138.

Até recentemente, o ordenamento jurídico brasileiro, rigorosamente, não apresentava uma definição de várzea, pois o art. 2°, letra c, da Resolução CONAMA n° 004/1985 quando utiliza o conceito "a calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia" refere-se não especificamente à várzea, mas ao leito maior sazonal, conceito mais amplo, que pode ter utilizado, por exemplo, para leitos fluviais sazonais e canais aumentados.

Somente com o advento do Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, o conceito de jurídico de várzea foi incluído, no seu art. 3º, XXI, que define "várzea de inundação ou planície de inundação: áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas".

A Medida Provisória nº 691 de 2015 foi convertida em lei nº 13.240/2015 alterou a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos dentre eles os situados na Faixa de Fronteira de que trata a Lei no 6.634, de 2 de maio de 1979, ou na faixa de segurança de que trata o § 3o do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Contudo, a venda de terrenos prevista na legislação não inclui os imóveis administrados pelos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e pelos comandos militares, e os situados na faixa de fronteira (150 km).

Segundo o art. 9° do Código de Águas (Decreto 24.643/1934), o álveo é "a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural ordinariamente enxuto". Podemos, portanto, entender a várzea como a área alagadiça que incide no leito maior de um corpo d'água, formado pelo álveo e pela calha alargada do rio ou lago.

A várzea ocupa uma faixa de largura variável ao longo dos rios da região, abrangendo o terreno inundado pela enchente média, que é a área alagada periodicamente da várzea baixa e alta.

Suas fases são os períodos da vazante, em que o rio apresenta o menor volume de águas e da enchente, quando as águas ao transbordar, provocam inundação das terras marginais.

A várzea é bem público que pode ser Federal ou Estadual, dependendo da dominialidade do recurso hídrico. No caso de confluência de rios, prevalecerá a dominialidade do maior volume de água.

No caso de bens da União, apesar de ser a SPU quem atua para áreas inundáveis (Decreto-Lei nº 9.760/46), de acordo com a Instrução Ato Interministerial MDA/MPOG de 19/12/02, o Incra também possui, atualmente, competência para atuar nessas áreas. Entretanto, a transferência da competência da regularização fundiária da SPU para o INCRA não significa a substituição da titularidade da propriedade, que continua sendo da SPU.

3.9. Terras na Faixa de Fronteira

A natureza jurídica da faixa de fronteira é bem de uso especial da União, afetada a serviço público federal relevante, sendo considerado indispensável à defesa do país contra o inimigo externo.

A Lei 601 de 1850, Lei de Terras, também instituiu o que mais tarde viria a ser conhecido como faixa de fronteira – inicialmente 10 léguas (equivalente a 66 km). Porém, com as mudanças legislativas ao longo dos anos houve a expansão da faixa de fronteira, que atualmente está estabelecida em 150 km de largura, mas o domínio da União sobre as terras localizadas nesta faixa não se expandiu da mesma forma.

Pela Constituição de 1891 Constituição não mencionava a largura da faixa de fronteira, entende-se que houve recepção da Lei de Terras, que estabelecia a largura desta faixa em 66 km. Nas Constituições de 1934 (art. 20) e 1937 (art. 36) ficou estabelecido que pertenciam à União os bens que esta já possuía, nos termos das leis em vigor. Na Constituição de 1934 foi estabelecida *a faixa de segurança nacional*, com 100 km de largura (art. 166), englobando assim a faixa de fronteira, tendo a Constituição de 1937 (art. 165) posteriormente alargado a faixa de segurança para 150 km.

Porém, a criação da faixa de segurança em 1934 teve início a mais uma desordem legislativa fundiária no Brasil. Pois, até 66 km as terras pertenciam à União, entretanto esta tinha ingerência em toda a faixa de segurança nacional, subordinando o uso de todas as terras desta faixa, quer devolutas, públicas em sentido estrito, ou particulares, ao interesse nacional.

São vários os casos em que estados concederam indiscriminadamente terras em faixa de fronteira, cujas áreas são reconhecidas como de domínio federal, caracterizando alienações realizadas a *non dominio* pelos. Pois, o legislador de 1850 estabeleceu que na faixa de 10 léguas (66 km) ao longo da fronteira nacional as terras devolutas poderiam ser concedidas a título gratuito a nacionais que as quisessem habitar e cultivar durou até a Constituição de 1946 que atribuiu expressamente à União o domínio das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, mas reservou à lei ordinária a especificação de quais seriam estas zonas indispensáveis à defesa nacional. A Base legal encontra-se na Lei 6.634/1979, que alterou o Decreto-lei 1.135/1970.

A Constituição Brasileira de 1988 manteve a largura da área indispensável à defesa do território nacional em 150 km, mas desta vez menciona expressamente que tal área de 150 km se refere à faixa de fronteira (art. 20, §2°). Logo, não faz mais sentido distinguir a faixa de fronteira e zona de segurança. Pode –se dizer que ambas se confundem, coincidem na faixa de 150 Km localizadas "*ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei*."

Em função do inciso II do artigo 20 da CF/88, a União possui apenas a propriedade das terras devolutas nessa área, podendo haver domínio privado, pois segundo o art. 4º, da Lei no 9.871/1999, ficaram ratificados, de ofício, os títulos de alienação ou de concessão de terras feita pelos Estados na Faixa de Fronteira, referentes a pequenas propriedades rurais, devidamente registrados no Registro de Imóveis até 26.2.99, desde que o seu proprietário não seja titular do domínio de outro imóvel rural, assim como os títulos concernentes a média propriedade situada nas regiões Sul, Centro-Oeste e Norte.

3.10. Ilhas

A ilhas, que são porções de terra cercadas de água por todos os lados, podem ser classificadas marítimas, fluviais e lacustres.

São bens da União, por força do artigo 20, IV, da CF/88, as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; [...]; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II.

Da mesma forma, conforme o inciso I, do mesmo artigo, as ilhas que já pertenciam à União no advento da CF/88, permaneceram sob sua dominialidade. Aos Estados-membros (e Distrito Federal), cabem as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, por força do art. 26, II, da CF/88. Já aos municípios restam as ilhas costeiras que contenham suas sedes.

EXERCÍCIO

1) **(OAB/2011.2 - V Exame Unificado)** De acordo com o critério da titularidade, consideram-se públicos os bens do domínio nacional pertencentes.

a) às entidades da Administração Pública Direta, às autarquias e às empresas públicas.
b) às entidades da Administração Pública Direta e Indireta.
c) às pessoas jurídicas de direito público interno.
d) às pessoas jurídicas de direito público interno e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

2) **(OAB/2008.2 - Exame Unificado)** Acerca das espécies de bens públicos, assinale a opção correta.

a) Os terrenos de marinha acrescidos pertencem ao primeiro ente federado que os descobrir.
b) São bens da União os recursos naturais da plataforma continental, sendo esta medida a partir da costa até o limite de 12 milhas marítimas.
c) As terras devolutas são bens exclusivos da União.
d) As correntes de água que banhem mais de um estado são bens da União.

3) **(OAB/2006.1 - Exame Unificado)** Assinale a opção em que todos os bens sejam considerados de uso comum do povo.

a) Ruas, praças e veículo policial.
b) Mares, estradas e praças.
c) Rios, mares e prédios da sede da prefeitura.
d) Prédios da sede da prefeitura, ruas e veículo policial.

4) **(OAB/2012.1 - Exame Unificado)** Sobre os bens públicos é correto afirmar que

a) os bens de uso especial são passíveis de usucapião.
b) os bens de uso comum são passíveis de usucapião.
c) os bens de empresas públicas que desenvolvem atividades econômicas que não estejam afetados a prestação de serviços públicos são passíveis de usucapião.
d) nenhum bem que pertença à pessoa jurídica integrante da administração pública indireta é passível de usucapião.

5) **(OAB/2008.1 - Exame Unificado)** Terras devolutas são as:

a) ocupadas pelos índios.
b) banhadas pelas águas do mar ou dos rios navegáveis.
c) pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, que não se acham utilizadas pelo poder público nem destinadas a fins administrativos específicos.
d) faixas de terras particulares, marginais dos rios, lagos e canais públicos, na largura de quinze metros, oneradas com a servidão de trânsito.

6) **(Auditor – SEFAZ-PI – ESAF – 2002)** Considerando o domínio público, assinale a afirmativa falsa:

a) as terras devolutas consideradas indispensáveis à preservação ambiental pertencem à União Federal.
b) os bens públicos dominicais não têm afetação.
c) a concessão do direito real de uso não transfere a propriedade do bem público.
d) pertencem ao Estado federado os sítios arqueológicos e pré-históricos.
e) a discriminação de terras devolutas pode se dar mediante processo administrativo ou judicial

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário**: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos**: Função Social e Exploração Econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário*: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João. *Direito Administrativo Esquematizado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 22. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2014.

BENATTI, et al. *A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea*: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Edições Ibama / ProVárzea, 2005.

_________ . O conceito de meio ambiente no art. 3.º da Lei n.º 6.938/1981 In: *Direito e Desenvolvimento*.1a. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Forense e Método, 2014, p. 247-262.

BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. *Direito administrativo facilitado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *A Constituição e o Supremo* (versão eletrônica PDF - atualizada até o dia 30-4-2015). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>. Acesso em: 25 de out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Informativos STF 2014*: teses e fundamentos. Brasília: Secretaria de Documentação, STF, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2014.

COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2000.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual civil:* introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento.17 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARQUES, Benedito. *Direito Agrário Brasileiro*. 11. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos*: Função Social e Exploração Econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos*: domínio urbano: infra-estrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 468.

OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, Benedito Silverio. *Tratado de Usucapião*. v. 1. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ROCHA, Ibraim et al. *Manual de Direito Agrário Constitucional*: lições de Direito Agroambiental. 2ª Edição. Belo Horizonte. Belo Horizonte: Forum, 2015.

RODRIGUES, Fabrício Gaspar. *Direito agrário*: Lei nº 8.629/1993; LC nº76/1993; Lei nº 6969/1981; Lei nº 4.504/1964: dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. Salvador: Juspodivm, 2010.

SILVA, Plácido. *Vocabulário jurídico*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Romeu Faria Thomé. *Manual de Direito Ambiental*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

Capítulo IV

POSSE AGRÁRIA E POSSE AGROECOLÓGICA diferentes formas de apossamento para fins produtivos na Amazônia

Antonio José de Mattos Neto
José Heder Benatti
Ciro de Souza Brito

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM DA UNIDADE

- Conhecer a posse agrária
- Compreender a diferença entre posse civil e a agrária
- Compreender o apossamento agroecológico e suas especificidades em relação à posse agrária

O QUE VEREMOS ADIANTE

- A importância do estudo da posse agrária no direito agrário brasileiro
- Os fundamentos da posse agrária
- A teoria da posse agrária seus elementos que lhe dão autonomia
- O apossamento agroecológico
- A difusão cultural indígena na formação da posse agroecológica
- Os elementos e o conceito da posse agroecológica.

CASO PROBLEMA

Na região do oeste do Pará, instalou-se um conflito pelo uso da terra entre dois segmentos sociais: uma comunidade de extrativistas e pequenos produtores rurais familiares. Os dois grupos reivindicam a mesma área para fins de regularização junto ao INCRA e ICMBio, respectivamente, uma vez que não possuem títulos sobre as áreas que ocupam.

O litígio teve início depois de da realização de uma audiência pública pelo ICMBio, que informou aos agricultores familiares que eles teriam que sair da área, uma vez que a comunidade solicitou uma regularização coletiva da área, por meio de uma reserva extrativista. Ocorre que, os produtores rurais alegam ocupar a área de forma mansa e pacífica há mais de duas décadas, produzindo hortaliças e criando pequenos animais com a mão-de-obra de suas famílias sem qualquer conflito com os vizinhos. Ademais, alegam que apesar de não terem títulos, a ocupação não ocorreu de forma arbitrária, uma vez que o INCRA os orientou a área, prometendo a criação de um projeto de assentamento em seguida.

Já a comunidade extrativista alega que, apesar de estar convivendo com os agricultores há décadas, teve sua área de subsistência reduzida, pois não pode acessar lagos e fazer o plantio de seus rocados, pois os produtores familiares impedem a passagem dos moradores da comunidade pelos seus imóveis e seus filhos passaram a ocupar novas áreas, o que tornou a atividade de subsistência ainda mais difícil.

QUESTÕES PARA DEBATE

Considerando a situação acima apresentada, responda:

- os produtores familiares exercem posse sobre a área que ocupam? Se afirmativo, que tipo de direitos esse apossamento gera aos ocupantes em termos de regularização?
- como é caracterizado juridicamente o apossamento coletivo da comunidade extrativista que requereu a criação da Unidade de conservação?
- Quais modalidades de regularização coletiva podem ser usados para garantir o acesso a recursos ambientais à população extrativista?
- No plano normativo como se dará a resolução do conflito entre produtores rurais e extrativistas?

4.1. A RELEVÂNCIA DO DEBATE DA POSSE PARA O DIREITO AGRÁRIO

Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, na Europa ou outros países da América Latina, o estudo da posse no direito agrário brasileiro reveste-se de particular importância devido à realidade do meio rural, que exige contornos significativos próprios.

Primeiro, porque, apesar de muitos aplicadores do Direito resistirem a se orientar pelas leis agrárias visando solucionar questões de terra, é evidente que fenômenos possessórios agrários exigem um tratamento específico, por guardarem certa distância com as estritas fórmulas tradicionais das teorias possessórias.

Segundo, porque os fatos impõem que haja conscientização político-jurídica do fenômeno possessório diferenciado entre aqueles que tratam da política agrária e entre os operadores do direito, uma vez que se instalou verdadeira guerra civil entre proprietários e trabalhadores sem-terra.

Terceiro, porque a própria literatura jurídica sobre posse agrária é escassa. Não raramente encontramos obras que tratam sobre propriedade agrária, empresa agrária, contratos agrários, reforma agrária, tributos rurais, sucessão agrária e outros institutos agrários. Mas a posse agrária, não!

Sendo assim, a proposição é demonstrar o conceito de posse agrária com fulcro a contribuir como uma das medidas saneadoras da ordem jurídica, econômica e social no Brasil.

Para tanto, parte-se da descrição da insuficiência das teorias possessórias tradicionais, destacando as postulações de Savigny e Ihering, para explicar o novo fenômeno possessório. Após, demonstra-se a formulação teórica da posse agrária, caracterizando as distinções entre posse agrária e posse civil. E, por fim, conceitua-se a posse agrária, dando especial enfoque para a posse agrária na Amazônia.

PARTICULAR IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DA POSSE NO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

1) Os fenômenos possessórios agrários no Brasil exigem um tratamento específico, por se diferenciarem das tradicionais teorias possessórias.

2) Fatos ocorridos no meio rural (como a oposição entre proprietários e trabalhadores sem terra) impõem conscientização político-jurídica em relação à posse no meio rural.

3) A literatura jurídica sobre posse agrária, de um modo geral, é escassa.

4.2. INSUFICIÊNCIA DAS TEORIAS POSSESSÓRIAS TRADICIONAIS PARA EXPLICAR O NOVO FENÔMENO DA POSSE AGRÁRIA

Dentre as teorias possessórias existentes, destacam-se as elaboradas por Savigny e Ihering. Todas trazem uma mesma particularidade: guardam consigo estreita afinidade com a propriedade.

A teoria de Savigny, também conhecida como teoria subjetiva da posse, vê na estrutura possessória dois elementos: *corpus* e *animus*.

Sinteticamente, pode-se dizer que o *corpus* é um elemento físico e material e significa a possibilidade de exercer o poder físico permanente e exclusivo sobre a coisa. Já o *animus*, também conhecido como *animus possidendi*, *rem sibi habendi* ou *animus domini*, é um elemento que significa a intenção que tem a pessoa de comportar-se como se proprietária fosse, com exclusividade, e não reconhecendo a ninguém o direito superior ao seu sobre a coisa possuída.

Esses elementos são importantes, pois, segundo a teoria subjetiva, para que houvesse posse, os dois elementos deveriam, necessariamente, coexistir. Caso não houvesse o *animus domini* não existiria a posse, mas sim a mera detenção.

Por sua vez, a teoria possessória de Ihering, também conhecida como teoria objetiva, congrega os dois elementos mencionados, apesar de o conteúdo desses conceitos ser diferente.

Para Ihering, o *corpus* seria o que manifesta a relação de fato entre a pessoa e a coisa, de acordo com a sua destinação econômica normal. Já o elemento subjetivo, *affectio tenendi*, é a vontade de ter a coisa para consigo; não é, como em Savigny, a vontade de ser o proprietário do bem, mas simplesmente ter o bem, e utiliza-lo para a finalidade normal a que se destina. Diferentemente da teoria de Savingy, a posse se dá em virtude da lei (a *causa possessionis*), que é considerada o fator objetivo. Assim, a posse seria a exteriorização, a visualização, da propriedade.

As teorias clássicas sobre posse são insuficientes para aplicação no contexto brasileiro, porque pela teoria subjetiva savigniana, a mera possibilidade de exercício dos poderes de dispor da coisa com exclusividade já caracteriza o *corpus*. Ou seja, trata-se de uma faculdade cuja decisão fica ao bel-alvedrio do proprietário, pois não se exige que este proprietário realize um conjunto de atos materiais que demonstrem a continuidade do uso da coisa. E, ao seu modo, a teoria objetiva protege a posse apenas porque a atividade possessória corresponde ao modo normal do proprietário exteriorizar seus poderes de domínio.

Outro ponto crítico é que as teorias civilistas admitem a aquisição e manutenção da posse através de terceiros. As chamadas interpostas pessoas, que são prepostos, representantes, servidores ou flâmulos da posse. Para Savigny, as interpostas pessoas se justificam pela detenção, em nome do proprietário, do *animus domini* ou a intenção de ser proprietário.

TEORIA SUBJETIVA DA POSSE SAVIGNY	TEORIA OBJETIVA DA POSSE IHERING
- Há dois elementos na estrutura da posse: 1) *corpus*: possibilidade de exercer o poder físico permanente e exclusivo sobre a coisa; e 2) *animus*, *animus possidendi*, *rem sibi habendi* ou *animus domini:* intenção que tem a pessoa de comportar-se como se proprietária fosse, com exclusividade, e não reconhecendo a ninguém o direito superior ao seu sobre a coisa possuída. - Coexistindo esses dois elementos = há posse. - Se houver apenas o *corpus* = não há posse. Há detenção.	- Há, também, dois elementos, mas com conteúdos diferentes dos elementos da teoria subjetiva da posse: 1) *corpus*: o que manifesta a relação de fato entre a pessoa e a coisa, de acordo com a sua destinação econômica normal; e 2) *affectio tenendi:* vontade de ter a coisa para consigo (elemento subjetivo). - Havendo lei (*causa possessionis*/ fator objetivo) = há posse.

4.3. PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA ATIVIDADE AGRÁRIA

Segundo as formulações de Menger, o bem natural terra é visto como bem de produção, ou seja, aquele cuja destinação normal é a produção de outros bens, e não como meio de especulação imobiliária em que se reserva capital. Assim, a terra passa a ser mercadoria, expressão de valor de troca. Justamente por isso que, no direito agrário, a função social e econômica a ser desempenhada na terra através do trabalho humano é um princípio fundamental. Dessa feita, a terra deve ser trabalhada e cultivada pelo homem, a fim de gerar riquezas em proveito próprio e da comunidade.

O direito agrário elege, portanto, a atividade agrária (o trabalho) que o homem empreende na terra como o seu maior valor. É fim econômico-social do direito agrário assegurar a efetividade do trabalho humano, fixando o homem à terra.

É essa valorização jurídica do trabalho que preenche o conteúdo do fundamento da proteção possessória agrária.

4.4. TEORIA DA POSSE AGRARIA

Na posse agrária, como na posse em geral, há os elementos estruturais do *corpus* e do animus.

O *corpus* é considerado o elemento objetivo e caracteriza-se por atos que exteriorizam a relação de fato, sendo uma vinculação direta, material, imediata do possuidor à terra.

Quanto ao *animus,* trata-se do elemento subjetivo da posse, ou seja, a intenção representada pelo trabalho que o possuidor agrário desempenha na terra. Essa intenção é trabalhar a terra, explorá-la economicamente, produzindo bens consumíveis para sobrevivência própria, da família e da comunidade e participando do processo produtivo eco nômico.

Cabe destacar que há casos em que o possuidor agrário, trabalhando a terra, intenciona também nela habitar, fazendo do local de trabalho o seu domicílio residencial e profissional. Portanto, pretende morar habitualmente na terra. Assim, nesta hipótese, o *animus* do possuidor agrário implica na intenção do possuidor-cultivador lavrar a terra e nela habitar.

O possuidor agrário há de ser um organizador da produção que traga proveito econômico, social e ambiental à sociedade. Tais aspectos funcionam como se fossem condições para se caracterizar a posse agrária.

4.5. CARACTERÍSTICAS DA POSSE AGRÁRIA

A posse agrária teve sua construção teórica por Antonio José de Mattos Neto influenciado pelo ambiente do Estado Social de Direito. Segundo Mattos Neto (1988), somente numa concepção ideológico-política propícia, como o Estado Social, poderia a posse de direito agrário se desenvolver, tomar forma e corpo, uma vez que objetiva o bem-estar geral e comum (social). Logo, o Estado interveio nas relações jurídicas em proteção à parte economicamente mais fraca da sociedade.

Teoria da Posse Agrária

- Tal como na teorias subjetiva e objetiva da posse civil, na posse agrária destacam-se dois elementos na sua estrutura:
  - corpus: atos que exteriorizam a relação de fato. Vinculação direta, material e imediata do possuidor à terra; e
  - animus: intenção representada pelo trabalho que o possuidor agrário desempenha na terra. Essa intenção é trabalhar a terra, explorá-la economicamente, produzindo bens consumíveis para sobrevivência própria, da família e da comunidade e participando do processo produtivo econômico.
- Coexistindo esses dois elementos = há posse.
- Se houver apenas o corpus = não há posse. Há detenção.

Contemporaneamente, sob a bandeira do Estado Democrático de Direito, cujos paradigmas são os direitos humanos e a democracia, a posse agrária tem fortalecido seu conteúdo social e assume feição adequada aos novos ares (MATTOS NETO, 2010).

O posseiro, não tendo oportunidade de ser titular de direito de propriedade passou a ser, pelo menos, titular da posse incidida sobre o imóvel rural, visto agora como bem de produção. Assim, a posse agrária deve ser exercida por atos que gerem a produção de bens primários, por ser esta a vocação natural do imóvel rural e este o interesse soberano da comunidade.

Nesse sentido, o Direito Agrário tutela o interesse social. E, assim, a posse agrária deve ser estudada mais à luz de normas democráticas, de cunho social e que tragam carga de humanismo, visando dar equilíbrio econômico-social e qualidade de vida ao posseiro e sua família.

Diferentemente, a posse civil reflete pensamento individualista e liberal. É marcada por sua função privatista: sendo a exteriorização do *ius proprietas*, não cogita da possibilidade do possuidor exercer seu poder de forma a trazer benefícios sociais ou de acordo com o interesse social.

Interessa ao Direito Civil ver a posse como um poder de sujeição da coisa ao livre alvedrio do titular possessório, limitado apenas por normas sociais e de ordem pública. Assim, o titular exerce a posse legítima à medida que exerce de fato algum poder inerente ao domínio.

À posse comum pouco interessa a finalidade social que o bem privado deve perseguir, já que sua consideração maior está no interesse particular. Por isso, faz "jus" à posse tanto o proprietário do imóvel urbano que o mantém para fins comerciais ou de aluguel, como o que visa à especulação imobiliária.

- **EXPLORAÇÃO DIRETA, PESSOAL E IMEDIATA**

A posse agrária, para usar a classificação civilista, é *direta* e *imediata*, ou seja, é exercida sobre as coisas ou direitos pela mesma pessoa que é seu titular. Como a terra deve ser de quem trabalha, não se admite a exploração através de posse indireta.

Pela posse indireta cabe, por exemplo, o arrendamento, a parceria e demais contratos em que o proprietário transfere remuneradamente a exploração da terra a terceiros, nestes casos o proprietário desfruta da terra sem desempenhar esforço algum, utilizando-se da força de trabalho alheia.

A relação possessória do Direito Agrário se faz direta e pessoalmente pelo possuidor. A pura detenção material da terra é necessária e o contato corporal suficiente para caracterizar a posse agrária. Assim, a empresa agrária há de ser desenvolvida pelo próprio possuidor ou proprietário (MATTOS NETO, 1988).

Em Direito Agrário não se admite o representante ou flamulo da posse, o intermediário da posse, que é aquele que tem a posse em nome de outrem, em geral o proprietário. Exemplo é o empregado de uma casa de veraneio que exerce a posse sobre o imóvel, em nome e por conta de seu patrão, o dono da casa.

Esclareça-se, ainda, que esta característica da posse agrária pode levar à interpretação de que somente a pessoa natural pode exercê-la. Entretanto, longe de assim ser, exerce-a, também, a pessoa jurídica, através de seus representantes, dirigentes, administradores. A pessoa jurídica, ela mesma, através de seu corpo funcional, a tocar o empreendimento agrário, exerce a posse direta e pessoalmente, preenchendo, assim, o conceito de posse agrária. Quer dizer: o importante é o possuidor (pessoa natural ou jurídica) exercer, por seus próprios meios, a posse da terra.

Em se considerando a realidade amazônica brasileira na qual é evidente a figura do grileiro, cabe dizer que este não tem direito de posse, uma vez que a terra que ocupa foi adquirida de forma ilícita e, como tal, não gera direitos a seu favor.

Na verdade, nem mesmo o contratante arrendador ou parceiro outorgante têm a posse agrária, pois quem explora econômica e socialmente o bem é aquele a quem eles transferem a posse da terra. O arrendatário e o parceiro-outorgado, estes sim, tem a posse agrária, cujos efeitos a eles favoráveis são, por exemplo, direito à preferência na aquisição da terra em igualdade de condições com terceiros.

- **PODER DE FATO**

Consequentemente ao que até agora foi exposto, quanto ao "poder de fato", na relação possessória agrária, implica poder físico atual. Isso significa dizer que não se admite posse agrária se o possuidor não tiver contato material diuturno com a terra. Não basta que esta esteja ao seu alcance e à disposição, o possuidor há de deter materialmente o bem, através de profícuo trabalho produtivo.

Ao contrário, o poder de fato na posse civil implica em senhorio efetivo da vontade do possuidor, quer dizer, o possuidor exerce, plenamente ou não, um dos poderes inerentes à propriedade (direito de uso, gozo ou disposição).

Por exemplo, possui-se civilmente, de fato, um sítio para gozo em finais de semana, ainda que se encontre com as portas fechadas durante os dias úteis. Considera-se, também, como posse fática civil o dinheiro guardado no fundo do cofre. Em ambos os casos apresentados, os bens estão sob a dominação do possuidor: é só decidir frequentar o sítio e utilizar o dinheiro. Para caracterizar a posse, não é necessário o contato corporal com o bem.

- **BOA-FÉ**

A boa-fé é princípio geral de direito, estando atualmente explicito como norma geral nos códigos contemporâneos[1]. Em matéria possessória agrária, a boa-fé é vista sob o aspecto subjetivo, pelo que consiste na ignorância ou desconhecimento, pelo possuidor, do vício ou obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa ou do direito possuído (MATTOS NETO, 1988).

Em Direito Agrário o mais idôneo de todos os meios capaz de gerar a aquisição e a manutenção da posse é o trabalho. A posse de Direito Agrário inspira-se no princípio de que a atividade produtiva da terra justifica a aquisição e manutenção da posse. O exercício da posse objetiva-se pelo trabalho.

Por isso, a posse agrária é também chamada "posse-trabalho". O trabalho agrário é recurso que isenta o possuidor de estar imbuído de má fé. Se o possuidor pretende explorar economicamente o bem, gerando riquezas para si e para a comunidade contribuindo para o seu progresso e bem-estar social e econômico, não há como taxá-lo de estar de má fé.

Com o passar do tempo, sobretudo em se tratando de posse de mais de ano, o Direito proporciona ao possuidor a presunção jurídico-agrária de estar em boa fé. Sem dúvida, o tempo espanca a má fé e demonstra, pela atividade agrária, que a intenção do possuidor é produzir. Assim, o possuidor exerce posse agrária legítima, porque trabalhada e de boa fé.

- **INDEPENDENTE DE JUSTO TÍTULO**

A palavra "título", para o presente efeito, deve ser compreendida juridicamente como causa eficiente ou como elemento criador da relação jurídica. Por isso se diz que a doação ou a compra e venda são títulos aquisitivos de domínio.

1 Ver, por exemplo, Constituição Federal/1988, art. 231, § 6º; Código Civil/2002, arts. 113, 128, 164, 167, III, §2º, 187, 242 e outros; e Código de Defesa do Consumidor/1990, arts. 4º, III e 51, IV.

Nesse sentido, título justo refere-se a título hábil, em tese, para transferir a propriedade. Aquele que possui com justo título tem para si a presunção *iuris tantum* de boa fé. Assim é norma em Direito Civil.

Em posição contrária, a relação possessória agrária firma-se legítima independente do justo título. Não é o justo título que qualifica a posse agrária legítima ou ilegítima, boa ou não. O que torna legítima e boa a posse agrária é o trabalho empreendido na terra: é a exploração econômica do bem que dá legitimidade à posse agrária.

É claro que o Direito não sanciona a conduta de possuidor agrário que se vale de meios inescrupulosos que a moral repele. Invadir terra alheia produtiva é crime de esbulho possessório, não sendo admitida como justificativa de aquisição de propriedade, porque a posse está eivada de vícios.

Todavia, se o possuidor ocupa terra inculta, pública ou particular, e nela faz cumprir a função social, cultivando-a, então, ainda que desprovido de justo título, mencionado possuidor detém legítima posse agrária e é merecedor de tutela jurídica (MATTOS NETO, 1988).

- **RACIONALIDADE**

Por fim, a racionalidade está em usar a terra adequadamente, de acordo com sua melhor aptidão natural e através de planejamento agrícola que promova maior produtividade. Nesse sentido, igualmente, a conservação e preservação dos recursos naturais implicam uso racional do solo rural, evitando a degradação e/ou esgotamento dos recursos ambientais.

Não basta a mera utilização econômica do bem. O cultivo da terra será deficiente se não atender determinado nível de racionalidade econômica e social (MATTOS NETO, 1988).

O cultivo deficiente é equiparado à falta de cultivo. Por outro lado, o cultivo eficiente consiste em desenvolver atividade agrária adequada à aptidão natural do solo, utilizar instrumento e tecnologia agrícola que melhor possam explorar a terra visando ao aumento de produção e de produtividade. Portanto, é imprescindível que o titular da relação possessória organize empresa (empreendimento) sobre a terra.

O caráter da racionalidade exige que o uso da coisa agrária seja, também, correto. Explorar corretamente quer dizer cumprir fielmente todas as obrigações e deveres decorrentes de disposições normativas agrárias, ambientais e demais leis. Ou seja, respeitar as normas de preservação e conservação dos recursos naturais, obedecer às regras jurídicas atinentes ao trabalho assalariado, respeitar as leis previdenciárias etc.

Desta forma, chegamos ao conceito de "bom cultivo", pelo qual é assegurado primordialmente a adequada utilização da terra e a obtenção de ótimos resultados, pressupostos esses básicos para dispensar à empresa agrária a máxima proteção legal.

A posse agrária deve assegurar uma vida digna a seus titulares e a paridade do setor agrário em relação aos demais setores socioeconômicos. O regime possessório deve garantir a paz social, tendo como norte o bom cultivo e o uso racional e correto.

CARACTERÍSTICAS DA POSSE AGRÁRIA	
AFIM AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	A posse agrária tem fortalecido seu conteúdo social e assume feição adequada aos novos ares do Estado Democrático de Direito.
EXPLORAÇÃO DIRETA, PESSOAL E IMEDIATA	Exercida sobre sobre o imóvel rural pela mesma pessoa que é seu titular.
PODER DE FATO	O possuidor há de deter materialmente o bem, através de profícuo trabalho produtivo.
BOA-FÉ	Ignorância ou desconhecimento, pelo possuidor, do vício ou obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa ou do direito possuído.
INDEPENDENTE DE JUSTO TÍTULO	Não é vinculada a um título civil hábil, em tese, para transferir a propriedade.
RACIONALIDADE	Uso da terra visando sua maior produtividade.

4.6. DEFINIÇÃO DE POSSE AGRÁRIA

Mattos Neto (2010, p. 51) enuncia que

> Posse agrária é o exercício direto, contínuo e racional, durante certo tempo ininterrupto, de atividades agrárias desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real definitiva com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social.

4.7. A POSSE AGRÁRIA NA AMAZÔNIA

Segundo Mattos Neto (2010), no Estado do Pará, a primeira lei de terras foi o Decreto nº 410, de 08 de outubro de 1891, regulamentado por outro Decreto, este sem número, de 21 de outubro do mesmo ano. Em arremedo à legislação de terras imperial (Lei nº 601, de 19 de setembro de 1850), mencionada legislação de terras devolutas estaduais caracterizou a posse agrária por seus elementos estruturais provenientes da legislação imperial – *cultura efetiva* e *morada habitual* - arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 410/1891 e arts. 39 e 40 do Regulamento.

Por morada habitual, entende-se que o posseiro e sua família residem na terra pela vida inteira, fazendo da gleba o seu domicílio, por não contar com outra residência familiar e lá morar com ânimo definitivo (MATTOS NETO, 2010).

E por cultura efetiva entende-se o cultivo e a exploração econômica da terra, por meio de plantação de árvores frutíferas, roças e demais trabalho de lavoura; a conservação e cultivo de vegetais aproveitados pela indústria extrativa; e as pastagens de gado em campos próprios para a criação, desde que, nestes campos, estejam as marcas de efetividade e continuidade da atividade pecuária demonstrada através de currais e arranchamento[2].

Desta maneira, o legislador regional introduziu uma nova atividade na posse agrária (o extrativismo) e a regionalizou. Importante destacar que o extrativismo foi introduzido neste rol, pois, ao tempo do Decreto nº 410/1891, o extrativismo dos castanhais, seringais e balatais era o ponto forte da economia estadual. Portanto, ao lado das atividades agrárias tradicionais (agricultura e pecuária), o extrativismo passou a fazer parte, juridicamente, do conteúdo de posse agrária amazônica.

A lei contemplou não apenas a mera coleta de frutos das florestas nativas, mas também a pecuária em pastos naturais. São as próprias palavras da lei que esclarecem "conservação e cultivo de vegetais aproveitados pela indústria extrativa". O extrativismo tutelado em lei não é o predatório, da extração dos frutos nativos, mas sim o acompanhado de atos possessórios de reflorestamento, de cultivo, de "indústria". Afinal, a simples coleta de frutos nativos ou a extração de madeira nativa, sem reposição, caracteriza, isto sim, a depredação do meio rural (MATTOS NETO, 2010).

A intenção do legislador era respeitar, o máximo possível, a posse agrária expressa através de seus elementos integrantes da cultura efetiva e morada habitual. Tanto que, segundo o art. 4º do Decreto nº 410/1891, as sesmarias ou outras concessões do governo, ainda que não estivessem dentro de nenhuma hipótese legal hábil para revalidação, seria considerada posse legitimável, portanto, posse qualificada, desde que nela houvesse princípio de cultura ou morada habitual do sesmeiro, concessionário ou sucessores legítimos.

2 Art. 6º e § único do Decreto nº 410/1891.

A Lei nº 1.108, de 06 de abril de 1909 e seu Regulamento, que deram nova organização ao Serviço de Terras do Pará, mantiveram as linhas mestras do Decreto nº 401/1891.

A vigente Lei de Terras do Estado do Pará, o Decreto-lei nº 57, de 22 de agosto de 1969, que dispõe sobre as terras públicas do Estado, em seu art. 10, e respectivo Regulamento, e o Decreto nº 7.454, de 19 de fevereiro de 1971, em seu art. 5º, mantêm a morada habitual e o cultivo da lavoura como requisitos indispensáveis para que o posseiro seja favorecido com a doação da terra.

A Constituição do Estado, promulgada em 05 de outubro de 1989, recepcionou a legislação destacada anteriormente, e em obediência à Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, dispôs sobre a "Política Agrícola, Agrária e Fundiária", inserida no Título VIII, que trata "Da Ordem Econômica e do Meio Ambiente", a partir do art. 239.

Segundo se infere das palavras da lei, o constituinte estadual conservou a exigência dos elementos básicos da posse agrária e adicionou um *plus*: não ser o beneficiário proprietário ou possuidor de outro imóvel e cumprimento das normas florestais – duas exigências mais expressivas que na legislação federal.

Apesar de, até o momento, ser analisada a posse agraria exercida apenas pelo posseiro de terras públicas estaduais, o conceito jurídico de posse agrária não exclui ser também estudado à luz do empreendimento em que o fator capital é mais relevante que o fator trabalho.

De fato, as normas no âmbito estadual, tal como ocorre no âmbito federal, conhecem a posse agrária exercida pela grande empresa capitalista. Afinal, o conceito posse agrária ampliou-se, não apenas abraçando sua noção originária conformada pelos elementos de cultura efetiva e morada habitual, tradicional e historicamente consagrada pelo direito brasileiro, mas também comporta a ideia de posse da terra exercida por grandes empreendimentos agrícolas, sendo caracterizada pela exploração direta, cuja tônica principal é a obtenção de maior margem de lucro.

A pessoa jurídica, através de seus representantes, dirigentes, administradores, exerce a posse agrária. A pessoa jurídica, ela mesma, através de seu corpo funcional, tocando o empreendimento agrário, exerce a posse direta e pessoalmente, preenchendo, assim, o conceito de posse agrária. Quer dizer: o importante é o possuidor (pessoa natural ou jurídica) exercer, por seus próprios meios, a posse agrária (MATTOS NETO, 2010).

Na posse da terra exercida, tanto na empresa agrária organizada pelo posseiro ou pelo pequeno e médio empreendedor rural, quanto a desenvolvida nas grandes empresas agrárias capitalistas, fundamental é que, em qualquer caso, o empresário-cultivador organize fundo agrário eficiente para desenvolver exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

4.8. POSSE AGROECOLÓGICA

Conforme vimos nas seções anteriores, a necessidade de estudar a posse no contexto amazônico está fundamentada na compreensão de que existe uma deficiência na legislação substantiva que trata do tema. Além disso, essa legislação pretende ser demasiadamente uniforme em sua aplicação para a vastidão territorial e para a diversidade cultural e ecológica do País e, em particular, da Amazônia.

O próprio conceito predominante na doutrina sobre módulo rural não consegue apreender as diferenças regionais, apesar de o Estatuto da Terra estabelecer que a área do módulo rural será definida regionalmente (arts. 4º e 5º), ou seja, regionaliza somente o tamanho e não a forma de se apossar da terra e dos recursos naturais. A leitura que se faz sobre a posse, e consequentemente sobre o módulo rural, leva sempre à formação de um quadrilátero, de áreas contínuas e fechadas, inadequadas para expressarem as modalidades de apossamento e de uso dos recursos naturais praticados pelos povos e comunidades tradicionais na Amazônia brasileira.[3]

A partir desse quadro, portanto, iremos fazer o estudo do surgimento da posse agroecológica, elaborada por José Heder Benatti (2003), examinando sua origem histórica e suas implicações no direito brasileiro.

Cabe destacar que o estudo do fenômeno social da posse sob o contexto amazônico, não nos leva a concluir que estamos diante de um novo sistema legal, em oposição ao estabelecido pelo Estado. A posse agroecológica é também o resultado de uma análise crítica dos dispositivos legais vigentes, nos quais constatamos que um mesmo espaço social é articulado e regido de forma juridicamente diferente pelo direito estatal e pelo direito extra estatal.

Quando os europeus chegaram à Amazônia, depararam-se com numerosas populações indígenas, que de acordo com o processo de colonização foram sendo dizimadas, aculturadas e convertidas. Emilio Moran (1990) e Adélia Oliveira (1988) apontam como uma causa essencial justamente as missões religiosas que se instalaram na Amazônia.

---

3 Utilizamos as categorias povos e comunidades tradicionais, seguindo as definições previstas no Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que "institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais", o qual define como Povos e Comunidades Tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º, I). Devido a multiplicidade de identidades coletivas destacamos os segmentos que compõem o que se denomina por povos e comunidades tradicionais: caiçaras, ciganos, comunidades de fundo de pasto, faxinais, geraizeiros, pantaneiros, pescadores, pomeranos, povos indígenas, povos de terreiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombos, ribeirinhos, retireiros, seringueiros e vazanteiros (Proposta de Pesquisa Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades e dos Movimentos Sociais e ela relacionados, 2009). Para os objetivos deste texto utilizaremos povos e comunidades tradicionais não como sinônimo de populações tradicionais, mas como conceitos similares. A primeira categoria prevista em norma e a segunda na literatura. Uma das distinções que podemos enumerar entre as duas definições é que populações tradicionais não incluem os povos indígenas.

Figura representativa de uma colocação, unidade de manejo familiar do seringal - 300 a 700 hectares.

Desenho: Mônica de Los Rios

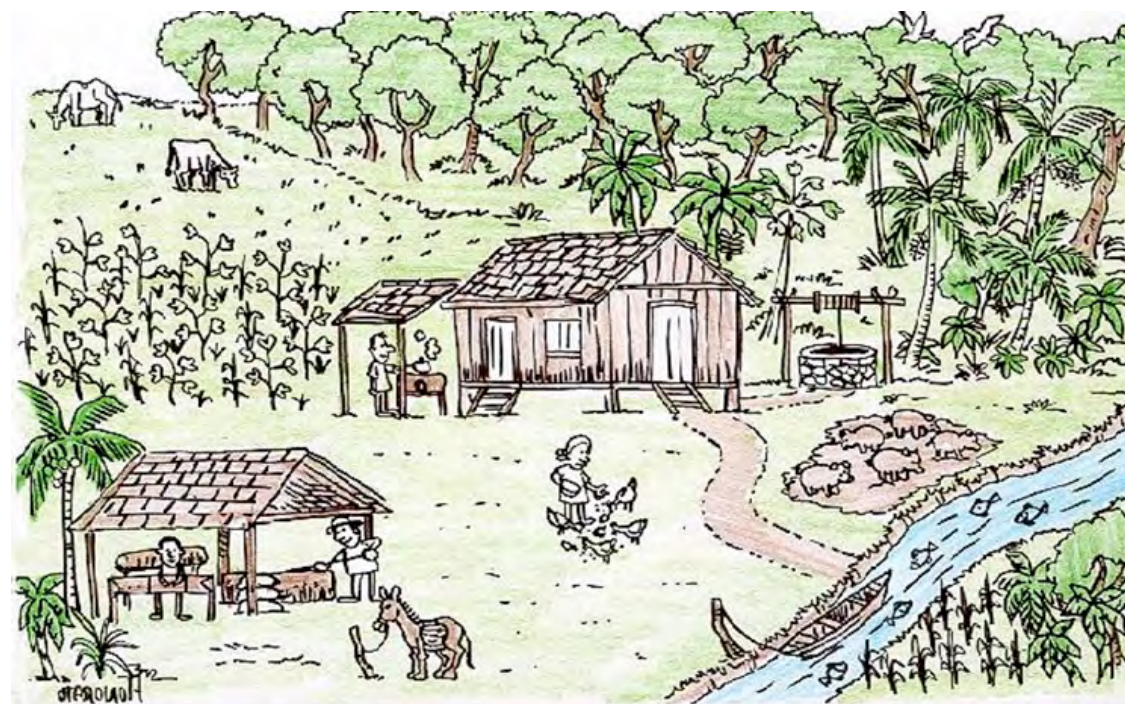
Os missionários pretendiam "pacificar" os índios e convertê-los à fé cristã. Contudo, observou-se que, na prática, acabaram conseguindo mão de obra para o trabalho agrícola, para a defesa do território "conquistado", aumentar a expansão portuguesa e deixar as terras livres à exploração econômica.

Os missionários tiveram um papel importante na desculturação dos índios, desorganizando sua vida social, econômica e religiosa. Foi ao redor das missões religiosas e dos Fortes, que nasceram as primeiras vilas e povoados na Amazônia. Isso porque, através da atuação dos religiosos, os índios foram persuadidos "voluntariamente" (por meio de promessas e presentes) ou pela coação, a saírem de suas terras e formarem novos aldeamentos em áreas previamente escolhidas pelos missionários.

Como consequência, houve a mistura de indígenas de tradições culturais diversas. Nestas novas aldeias eles eram severamente proibidos de praticarem sua língua, cultura ou religião, somente eram permitidos a língua geral, os costumes europeus e a doutrina cristã.

Durante o período de 1750 a 1840, na administração de Marques de Pombal, a política para a Amazônia é profundamente alterada, já que várias congregações religiosas são expulsas do Brasil e é criada uma legislação para beneficiar os colonos.

Pombal incentivou o casamento entre portugueses e índias e transformou os antigos diretórios dos missionários em povoações, muitas delas com nomes de cidades portuguesas. E com a Lei de 06 de junho de 1755 ocorreu a emancipação dos índios.

Figura representativa da posse agrária.

Fonte: IPAM

No final desse período, já era possível perceber a presença de uma população miscigenada, que vai dar origem à formação de uma cultura regional, a dos caboclos amazônicos. Contudo as guerras com os índios continuavam, porque, enquanto uma parte dos indígenas havia se integrado à nova sociedade, outros grupos ficavam cada vez mais "arredios", procurando refúgios nos altos rios e nos sertões.

Por outro lado, começam a surgir o pequeno produtor rural de base familiar na Amazônia, que se organiza como um posseiro. Ou seja, como um ocupante de terra sem o consentimento de terceiro (posse primária)[4], seja em áreas públicas, seja em privadas. Consequentemente, não possuindo título legal que lhe garanta o domínio da terra que ocupa.

Nesta esteira, na segunda metade do século XVIII, é possível encontrar os índios em duas situações: os que estavam com sua cultura e organização social e política desorganizadas, convivendo com uma nova cultura imposta; e os índios que fugiram dos contatos com os europeus.

Esses índios sumetidos às normas da sociedade de entorno foram denominados de mamelucos, cafuzos ou caboclos. Junto com os quilombolas vão formar o campesinato amazônico (SANTOS, 1980). Atualmente, os seus "herdeiros" diretos são as populações tradicionais amazônicas.

Durante o século XVI até a primeira metade do século XVIII, a economia da Colônia brasileira, como também da Amazônia, se desenvolveu baseada em três pilares: a monocultura exportadora, a escravidão e o latifúndio.

Desde esse período, as glebas de terras doadas pela Coroa portuguesa, por meio de sesmarias, em regra, não eram demarcadas e seus limites eram definidos por acidentes geográficos, o que dificultava a discriminação das terras públicas e privadas, além de gerar todos os tipos de dúvidas sobre a área exata do imóvel.

Essa imprecisão de localização dos imóveis rurais se agravava nos momentos de disputa, pois não se sabia com exatidão os seus limites, o que facilitava as invasões e sobreposições de áreas.

Assim, Roberto Santos (1980) divide o problema da terra na Amazônia em duas fases: a que vai de 1616 a 1824, que a principal característica é de uma legislação agrária que favoreceu a ascensão do latifúndio individualista; e a que vai de 1824 aos nossos dias, que esboçaram-se duas tendências socialmente conflitantes no sistema legal: a do declínio do individualismo, com a afirmação da pequena produção de base familiar, e a do estímulo à grande propriedade fundiária de tipo nitidamente capitalista.

4 Quando ocorre o consentimento tácito (permissão oral) ou escrito (contratual) realizada pelo proprietário ou legítimo dono da terra a posse é derivada.

A Lei de Terra de 1850 não alcançou os seus objetivos, porque encontrou grande resistência dos senhores de terra no Brasil, pela falta de aparelhamento da máquina do governo e pela falta de interesse político para enfrentar essas resistências.

Apesar de uma legislação que estimulava a regularização dos domínios e proibia a aquisição da terra pela posse, no Pará, quarenta anos após a promulgação da Lei de Terras, o que predominava era a ocupação primária por parte dos camponeses e dos grandes proprietários.

A diferença da ocupação primária de terra entre camponeses e latifundiários é que estes, em muitos casos, foram legalizadas pelo governo. No Estado do Pará, por exemplo, isso aconteceu por meio do aforamento ou, em algumas situações, o próprio latifundiário tomava a iniciativa para legalizar sua posse, visando ampliar o seu domínio ao demarcar a sua área.

Para as populações tradicionais e os povos indígenas a história foi diferente. Isso porque por ignorarem completamente as regras jurídicas à legitimação da posse ou pela falta de interesse político do governo ficaram sem o reconhecimento legal das suas posses.

Apesar de a Constituição Brasileira de 1891 reafirmar a propriedade privada como um direito absoluto e transferir as terras devolutas para os Estados, no Pará ocorre um fenômeno peculiar com a política fundiária.

É utilizada a figura jurídica do aforamento perpétuo para garantir o acesso aos recursos naturais, em particular a borracha e a castanha, fato que contraria a tendência absolutista da propriedade fortalecida com o Código Civil Brasileiro de 1916.

Importante

É importante não confundir o significado de território indígena, ou comunal, e território comum, porque são dois conceitos distintos que irão fundamentar a criação da propriedade indígena e da propriedade comum, respectivamente. Não é por possuírem alguns elementos comuns que as fazem sinônimas. Sob o ponto de vista jurídico, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios têm como base constitucional e legal o indigenato, instituto jurídico reconhecido por quase todas as Constituições brasileiras e consagrado na atual Carta Magna com um capítulo (arts. 231 e 232).

Resumindo, para o direito o principal elemento de distinção entre o território indígena e a comum é o sujeito social beneficiário, ou seja, se é um grupo indígena ou populações tradicionais. Trata-se de grupo pré-colombiano ou de um segmento determinado de camponês, pois a questão da titularidade não é necessariamente um elemento diferenciador porque a terra indígena sempre será um bem público, de usufruto exclusivo dos grupos indígenas, enquanto que território comum pode ser de domínio privado (no caso dos quilombos) ou público (como, por exemplo, as reservas extrativistas). Assim, é o sujeito social que definirá o tipo de território e suas repercussões sob a titularidade e autonomia no manejo florestal.

A principal preocupação do governo paraense era de garantir algum controle político sobre essas terras, cujo valor econômico de produção extrativista era alto, embora a terra por si só valesse pouco, além de estarem localizadas distantes do poder central. Com efeito, o aforamento propiciou ao governo Estadual o instrumental jurídico para que ele continuasse com o domínio direto e o poder político de escolher quem teria o privilégio de receber as glebas de terras.

Por outro lado, a economia era altamente dependente do extrativismo vegetal e o financiamento de todo processo extrativo foi feito através de aviamento, que é uma espécie de crédito sem dinheiro.

Pode-se dizer, portanto, que enquanto as extensas glebas de terra economicamente viáveis à exploração de seringa, balata e castanha foram transferidas para os grandes proprietários, por meio do aforamento, a relação com o camponês se deu através do aviamento.

A relação de aviamento vivenciada pelos camponeses era dúbia, pois, ao mesmo tempo que ser camponês representava não ser índio ou negro escravizado, representava, ser agricultor espoliado pela cadeia do aviamento, sendo provido de parte do seu excedente econômico (1980). Em verdade, para eles sobrava uma dívida “impagável” perante os foreiros e a sua relação jurídica com a terra era extremamente frágil, ficando à mercê da boa vontade dos latifundiários e dos governadores.

A ocupação do espaço amazônico, desde o século XVI, se deu basicamente através dos rios, furos e igarapés, pois era o único meio de acesso existente à época. Essa realidade modificou-se com a implantação do sistema rodoviário nacional e estadual, a partir de 1964, possibilitando maior rapidez de comunicação e transporte, e facilitando também o acesso à terra em boa parte do território amazônico.

Para saber mais

O sentido de território utilizado no texto está mais próximo da definição(ções) atribuído(s) pela antropologia, o qual enfatiza a apropriação e construção simbólica que é feita pelas populações em espaços por elas habitados; e não conforme a teoria política e o ordenamento jurídico a concebe (um povo, um território, uma nação). Para o Direito, território é um dos elementos formadores do Estado e o limite de seu poder. O Decreto Federal Nº 6.040/2007 define como territórios tradicionais os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (Artigo 3o , I).

Desde o golpe militar de 64, o problema da terra, especialmente na Amazônia, transformou-se num problema militar, isso porque o auge desta intervenção se deu com o apoio de uma infraestrutura e de um rol de instrumentais jurídicos que pretendiam legitimar a nova fase de desenvolvimento brasileiro.

A partir desse momento, com a promulgação da Emenda Constitucional 10 (que transferia a competência para a União de legislar sobre a questão agrária) e do Decreto-Lei 1.164, de 1º de abril de 1971, que subtraiu cerca de 70% das terras paraenses para a União, ou seja, passou as terras devolutas estadual para a jurisdição federal ao definir que são indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal. Como essas medidas os Estados perderam quase toda competência que tinham para legislar sobre suas terras devolutas.

Sob o aspecto econômico, temos a falta de incentivo à pequena produção agrícola, uma política de incentivos econômicos voltada à agropecuária em larga escala, a presença das empresas madeireiras, das grandes empresas mineradoras, e a introdução na Amazônia da lógica do desmatamento como sinônimo de "uso produtivo". Nesta linha que as regras jurídicas foram criadas. Por isso, que na década de 70 e 80 do século passado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao legalizar a posse, o fazia abrangendo cinco vezes a área desmatada pelo posseiro, visto que o desmatamento era classificado pelo órgão fundiário como "benfeitoria" (leia-se progresso).

Antes de 1964, o Estado paraense não tinha ainda sua regularização fundiária organizada, mesmo sendo o único "dono" de boa parte das terras. Com o advento do golpe militar e a implementação de uma nova política de ocupação do solo amazônico, de forma muito rápida e em grandes proporções de investimentos, a questão fundiária ficou mais desorganizada e complexa. Desde Constituição Federal de 1891, Art. 64, a União transferiu o domínio das terras devolutas para os Estados. Esta situação ficou inalterada até o advento do Decreto-Lei n° 1.164/71. Contudo, com a sua revogação pelo Decreto-Lei n° 2.375, de 24 de novembro de 1987, voltamos ao *status quo* jurídico de 1891.

Por isso, não é difícil imaginar como foi impraticável para a União e o Estado realizar o controle da legalidade da transferência das terras para particulares, através dos órgãos fundiários, juizados e cartórios. Estes não estavam preparados e nem tiveram tempo para se adaptar a essa nova realidade.

Dessa feita, ocorreram diversas fraudes ao patrimônio público, como fraude nos títulos, nos processos, na demarcação, na localização e no registro.

Mais do que nunca, a conjuntura exigia imóveis rurais mensuráveis, que facilitassem sua divisão quando necessário e cujas unidades definíveis possibilitassem que a terra entrasse no mercado através de títulos e fosse legitimada por uma segurança jurídica duradoura. Foi sob essa ótica que o Governo Federal implantou sua política fundiária para Amazônia, que vai encontrar a resistência dos povos indígenas e populações tradicionais porque foram alijados ao direito ao território.

4.8.1. Fundamentos da Posse Agroecológica

Atualmente na Amazônia se encontram vários segmentos de camponeses, que têm um relacionamento peculiar com a terra. Eles podem ser divididos em dois grandes grupos: um que se expressa através de uma modalidade de apossamento e de uso dos recursos naturais compatíveis com a posse agrária, enquanto que o segundo grupo tem em sua representação de apossamento a posse agroecológica.

O primeiro grupo é o dos camponeses que imigraram para Amazônia atraídos pela política federal e que chegaram nesses últimos 40 anos, seja de forma "espontânea", seja através dos assentamentos oficiais. Já o segundo grupo é o dos camponeses que se encontravam na Amazônia antes de 1960: o que surgiram após a segunda metade do século XVIII e os que migraram de 1850 a 1912, e durante a II Guerra Mundial, na chamada Batalha da Borracha.

As relações entre o homem e o ambiente são mediadas pelas experiências acumuladas ao longo de gerações em processos históricos particulares, pela cultura, pelos valores sociais e políticos de uma determinada sociedade, e pelas formas espaciais onde se desenvolvem todas essas mediações.

Especificamente sobre a posse agroecológica, as mediações mais marcantes são: a ação de difusão cultural realizada pelos índios e as situações de conflito pela disputa da terra.

4.8.1.1. A difusão cultural indígena na formação da posse agroecológica

A formação do campesinato amazônico, de origem indígena, teve influência direta sobre as formas de caçar, pescar, desenvolver a agricultura de corte-e-queima, sistemas de manejo, hábitos alimentares etc. Atualmente, todas essas técnicas e costumes estão inseridas nas práticas cotidianas dos ribeirinhos, seringueiros e nos remanescentes de quilombos.

Vale, portanto, destacar as duas condições básicas para um grupo social imigrante se adaptar a uma nova área, sob novas condições ambientais: a primeira é tentando adaptar o seu conhecimento à nova realidade, a segunda é aprendendo com a população existente no local. Esta segunda situação é o que se chama de *difusão cultural*. Este foi um dos fatores importantes que constituíram a forma de uso e manejo da floresta amazônica, a qual denominamos de posse agroecológica.

Estudos arqueológicos indicam a presença humana na Amazônia há pelo menos 12.000 anos, fato que coloca as populações amazônicas como uma das mais antigas do Novo Mundo (MORAN, 1990). Nessa perspectiva, o período de vivência e aprendizado com o meio ambiente apresenta um acúmulo histórico muito rico.

4.8.1.2. O papel da disputa pela terra como fator de estruturação da posse agroecológica

Com a experiência indígena em se relacionar ao meio ambiente amazônico, a posse agroecológica começa a se estruturar. Inicialmente, a fixação de limites nesses apossamentos ainda era vaga e imprecisa. Por outro lado, suficiente para o arranjo espacial e delimitação dos direitos de cada um sobre o espaço disponível.

De fato, os direitos de propriedade eram precários e de legalidade questionável, de qualquer modo, o que acaba valendo na prática era o controle e o poder de coerção que o "senhor" da terra detinha sobre a produção e o comércio. Logo, o controle sobre o acesso à terra praticado pelos grandes proprietários era frouxo, possibilitando que os camponeses, aos poucos, fossem estruturando suas condições materiais de subsistência com base no agroextrativismo.

Mas é durante o enfraquecimento econômico do latifúndio que a posse agroecológica vai se organizar, exatamente no momento da fragmentação das grandes explorações agrícolas ou extrativistas, que tinha sua economia sustentada na monocultura e nos mecanismos de imobilização da força de trabalho, como, por exemplo, a escravidão (ALMEIDA, 1989).

O componente da posse agroecológica que é responsável pelo fortalecimento da coesão do grupo é a área de uso comum, pois é em defesa dela que surgem normas de caráter consensuais para garantir a manutenção desses espaços.

O grau de controle dos recursos naturais exercido pela coletividade será maior ou menor, ou será controlado por um grupo familiar ou por vários ramos familiares, dependendo do grau de coesão e solidariedade existente no grupo, e de como foi historicamente organizada a posse agroecológica.

Se, por um lado, a defesa do acesso e uso comum dos recursos naturais vai estruturar a coesão social do grupo, por outro lado, é o conflito que possibilitará a definição dos limites da área que o grupo mantém sob o seu controle social.

É a partir de 1970 que a posse agroecológica começa a se consolidar politicamente e os camponeses iniciam a reivindicação de seus direitos em defesa de seu apossamento. Isto ocorre quando se veem ameaçados por outros grupos sociais que têm uma relação diferente com a terra, o dos latifundiários.

Para o latifundiário o que passa a interessas não é somente a produção ou a comercialização, mas o controle da terra, já sob outras condições. Não basta ter a concessão do Estado para explorar determinado extrativismo, é preciso ter a propriedade em sua condição plena. E a terra, por sua vez, tem que ser uma mercadoria disponível, comensurável e divisível para poder entrar no mercado.

Sendo assim, a finalidade da terra para seringueiros, ribeirinhos, remanescentes de quilombos (populações tradicionais) é inconciliável com a destinação dada pelas grandes empresas mineradoras, empresas agropecuárias e, na maioria das vezes, pelos grandes projetos governamentais.

Nesses momentos de conflito, a definição da faixa de terra necessária para que esses segmentos de camponeses desenvolvam suas atividades agroextrativistas torna-se essencial para estruturar os vínculos de solidariedade e forjar uma coesão social capaz de enfrentar seus adversários, como também para garantir o controle sobre sua área.

Diferentes formas jurídicas de apropriação das denominadas terras tradicionalmente ocupadas no Brasil

CATEGORIA	FORMAS JURÍDICAS		LEGISLAÇÃO
Povos Indígenas	"Posse permanente", usufruto exclusivo dos recursos naturais. Terras como "bens da União".		CF-1988, Art.231
Comunidades remanescentes de quilombos	Propriedade "Titulação definitiva".		CF-ADCT, Art.68
Quebradeiras de coco babaçu	Uso comum dos babaçuais. "Sem posse e sem propriedade".	"Regime de economia familiar e comunitária".	Leis Municipais (MA, TO) 1997-2004 / CE-MA, 1991, Art.196

CATEGORIA	FORMAS JURÍDICAS	LEGISLAÇÃO
Seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu	Resex – "de domínio público, com uso concedido às populações quebradeiras de coco babaçu extrativistas tradicionais". Posse permanente. Terras como "bens da União"	CF-1988, Art. 20 § 3º Decretos 1990, 1992, 1998 Lei 9.985, 18.7.2000
Fundo de pasto	"Direito real de concessão de uso"	CE-BA, 1989, Art. 178
Faxinal	Uso coletivo da terra para produção animal e conservação ambiental.	Decreto Estadual Paraná 14.8.1997

Fonte: Elaborado pelos autores.

4.8.1.3. Uma Nova Concepção de Apossamento: a Posse Agroecológica

Além da concepção jurídica formal sobre posse, várias modalidades foram sendo constituídas em momentos históricos diferentes, com vários aspectos econômicos, jurídicos, sociais e ambientais bem particulares.

Enquanto que para haver posse civil há a necessidade do elemento subjetivo e que o possuidor tenha o título do bem, e para haver posse agrária completa-se apenas com o fato objetivo da exploração da terra pelo possuidor; na posse agroecológica, o fato objetivo é o uso sustentável da terra, pois para "ter" posse é preciso interagir com o meio.

A terra para esses segmentos de camponeses não tem um caráter mercantil, não se constitui em objeto de troca; assim como não é vista como um bem sujeito a apossamento individual, mas somente na forma familiar conjugada com a coletiva. Essa forma coletiva de apossamento dos recursos naturais e a presença de práticas de trabalho familiar com base no agroextrativismo são características da posse agroecológica.

Dentro dessa realidade, existem duas modalidades de apossamentos: da comunidade, que é de uso coletivo, no qual se manifesta o sistema de uso comum da terra; e o de apossamento familiar, apoiados na unidade de trabalho familiar, que pode ser entendido como privado.

A posse coletiva podemos entender como sendo aquela explorada mediante trabalho de mais de uma família ou comunidade, com o intuito de desenvolver atividades agroflorestais, extrativistas, religiosa, cultural, educacional ou recreativa. Exemplifica-se pela figura da igreja, do campo de futebol, da casa de farinha, da sede da comunidade, da escola, do porto etc.

Já a posse familiar deve ser entendida como aquela explorada mediante trabalho pessoal ou de uma família, admitida a ajuda eventual de terceiro, proveniente de atividade agroflorestal ou do extrativismo.

O sistema de uso comum na estrutura agrária brasileira sempre foi marginalizado, tanto é que não temos um conceito de áreas de uso comum juridicamente consolidado. A dificuldade na definição do termo, também conhecido como terras comuns, está no fato de que o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por uma família ou por um grupo doméstico de trabalhadores rurais, e as normas que regulam essa relação social vão além das normas jurídicas codificadas pelo Estado. Apesar disso, podemos entender área de uso comum como um bem não sujeito à apropriação individual em caráter permanente. Nestes espaços combinam-se as noções de propriedade privada e de apossamento de uso comum, onde encontra-se um grau de solidariedade e coesão social, formadas a partir de normas de caráter consensual que garantem a manutenção destes espaços (ALMEIDA, 1989). São áreas cujos recursos são abertos, inalienáveis e indivisíveis. Exemplifica-se pelos rios, lagos, viradouros, praias, barrancos e matas administradas pelo conjunto de moradores da área, onde se desenvolve o usufruto coletivo.

Dessa feita, destaca-se que o acesso à terra para o exercício de atividades estritamente familiares, em parcelas da área de uso comum, só é permitido pelo conjunto de moradores para fazer casa, roça ou extrativismo, mas não para apropriar-se da área de uso comum em si.

A delimitação dos direitos dos camponeses sobre áreas que são utilizadas para o cultivo e moradia familiar, enquanto outras porções de terra são reservadas para uso comum, ocorrem dentro de uma lógica espacial na qual não há a necessidade de que essas áreas (uso comum e familiar) sejam adjacentes e permanentes e baseadas num consenso do grupo, e não em ações isoladas.

Pode-se concluir que a posse agroecológica é, fisicamente, a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra. Ela se materializa enquanto espaço ecológico e social, distinto e interligado, em três conjuntos: casa, roça e mata.

A casa é o espaço físico familiar que é utilizado como moradia, incluindo as áreas circundantes, que são a horta, o sítio e os espaços destinados à preparação da farinha e à criação de animais domésticos de pequeno

porte. A roça, por sua vez, é o espaço físico familiar onde se desenvolvem as atividades produtivas agrícolas, que, na maioria das vezes, são de subsistência e que se distinguem da produção extrativista. Já a mata é o espaço físico onde se encontram as árvores silvestres, a floresta, a fauna. Nela, desenvolvem-se as atividades extrativistas, como a coleta de frutos, castanhas, cipós, madeiras e a exploração do látex, além da prática da caça de subsistência.

Abaixo apresentamos uma tabela com as principais categorias jurídicas que asseguram o direito à terra das populações tradicionais e, consequentemente, a proteção ambiental da propriedade comum.

Modalidades de apossamento agroecológico na legislação brasileira

CATEGORIA	DEFINIÇÃO
Reserva Extrativista (Resex)	É uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais (artigo 18 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000). A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental federal ou estadual.
Reserva do Desenvolvimento Sustentável (RDS)	É uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. A RDS é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei (artigo 20 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000). A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental federal ou estadual.
Propriedade Quilombola	Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto definição da própria comunidade. São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão de terra federal ou estadual.
Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)	É uma área que se busca a exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as mencionadas áreas (Portaria/INCRA/n.º 627, de 30 de julho de 1987). A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade órgão de terra federal – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Os Estados podem ter categoria de regularização fundiária análoga.

CATEGORIA	DEFINIÇÃO
Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)	É uma modalidade de projeto de assentamento, de interesse socioeconômico-ambiental, destinado às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, dependendo da aptidão da área (Portaria/INCRA/n.º 477, de 4 de novembro de 1999). A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade órgão de terra federal – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Os Estados podem ter categoria de regularização fundiária análoga.
Projeto de Assentamento Florestal (PAF)	Os assentamentos florestais baseiam-se, sobretudo, no extrativismo madeireiro, de óleos comestíveis e combustíveis, no cultivo de polpas de frutas e de ervas medicinais. Também preveem o manejo de animais silvestres e de recursos hídricos. Nas áreas em que grande parte da mata já foi derrubada, haverá reflorestamento, plantio de subsistência e criação de pequenos animais. A área precisa ter madeira suficiente para a retirada de 20 a 30 metros cúbicos por hectare, estar próxima dos mercados para atender a demanda do setor madeireiro e possuir infraestrutura para que a produção possa ter escoamento e comercialização ágil. A criação e a regularização fundiária é de responsabilidade órgão de terra federal – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Fonte: elaborado pelos autores

4.8.2. Os Elementos e o Conceito da Posse Agroecológica

Os principais elementos da posse agroecológica advêm da posse agrária, acrescidos de outros que lhe são peculiares, a saber:

- Na posse agroecológica o trabalho também é valorizado como forma de adquirir a terra, consequentemente, é um fato social que tem transcendência econômica, pois a atividade agrária desenvolvida pelo possuidor se constitui em um valor econômico. Além de visar a uma função econômica e social, ela também tem por fim tutelar os interesses culturais e ambientais;
- A posse agroecológica é dinâmica, exige a efetiva exploração da terra, porém a compreensão da exploração da terra está ligada à atividade agroextrativista, centrada no uso sustentável dos recursos naturais;
- A posse agroecológica ocorre somente sobre um bem, não sobre um direito. Seus atos possessórios são exercidos sobre imóveis agrários e não sobre direitos ou bens móveis Uma de suas características essenciais é que há uma conjugação entre o apossamento familiar e o apossamento coletivo;
- Outro elemento importante da posse agroecológica é a área de uso comum, pois é em torno dela e para garantir o acesso e uso comum dos recursos naturais, que se estruturam a coesão e a cooperação do grupo social que dela se utiliza. Com o intuito de assegurar a área de uso comum são estabelecidas normas de caráter consensual, fundamentadas em uma legitimidade que o grupo vai construindo no processo histórico de apossamento da área;

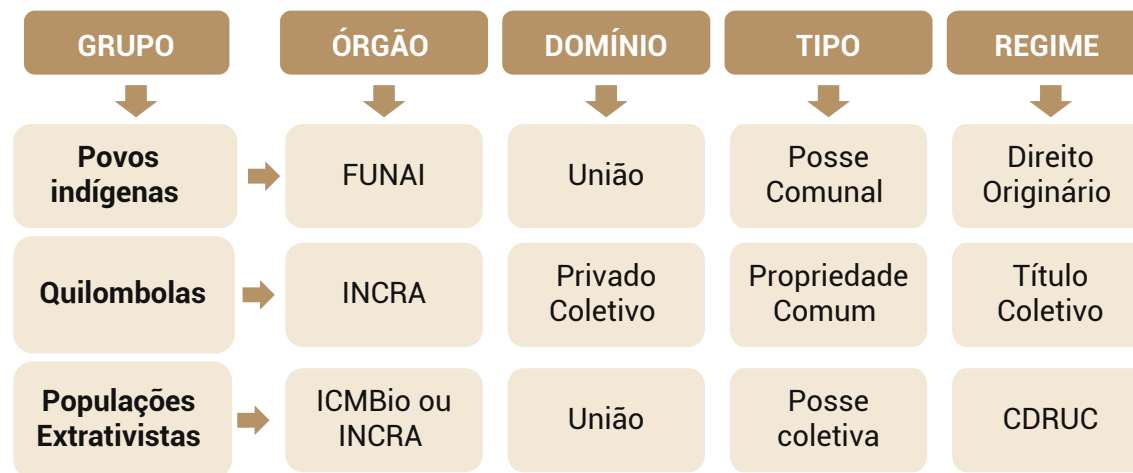
- A distinção entre os espaços comum e os espaços de uso familiar se dá pelo trabalho.

4.8.3. Iniciando a discussão sobre uma definição

Com base nos elementos acima descritos, definimos posse agroecológica como sendo a forma por que um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessários para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativistas de forma sustentável.

O reconhecimento pelo poder público do direito ao território não alude o direito ao domínio, e sim à posse, devendo a posse ser assegurada de forma coletiva. As comunidades remanescentes de quilombos são, portanto, as únicas categorias jurídicas com exceção, pois dispõem do domínio.

Abaixo apresentamos um organograma dos institutos jurídicos de acesso ao território por categoria e órgãos responsáveis no âmbito federal

Modalidades de regularização fundiária coletiva no Brasil

Fonte: elaborado pelos autores

Vislumbra-se uma relação da propriedade com o domínio, e este à posse. Embora o domínio seja intransferível, a posse pode ser transferida a terceiros. A territorialidade é independente do domínio, no entanto, dependente da posse.

A posse conferida às comunidades extrativistas é agroecológica, pois se diferencia da posse civil, agrária e indígena, definida como "a forma de um grupo de famílias camponesas (ou de uma comunidade rural) se apossar da terra, levando em consideração nesse apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas". Na posse agroecológica vigora o uso sustentável da terra, pois para ser detentor da posse é necessário a interação com o meio.

Abaixo, segue o rol normativo referente à proteção dos povos e comunidades tradicionais independente da categoria a que pertencem, sendo a posse agroecológica o fundamento que legitima o reconhecimento ao território:

Normas Jurídicas	Órgão Responsável	Tema
Decreto 4703/03	Presidência da República	Dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO), e dá outras providências.
Decreto 5051/2004	Presidência da República	Promulga a Convenção 169 da OIT.
Decreto 6040/2007	Presidência da República	Institui a Política Nacional de desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
Decreto S/N.º, de 13 de julho de 2006	Presidência da República	Altera a denominação, a competência e a composição da Comissão Nacional de desenvolvimento sustentável das Comunidades tradicionais, e dá outras providências.
Portaria 86/2008	Presidência da República	Publica o regimento interno da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
Portaria nº 268/96	INCRA36	Cria a modalidade de assentamento agroextrativista em substituição ao assentamento extrativista.
Portaria nº 269/96	INCRA36	Aprova a metodologia para a implantação de Projetos de Assentamentos de base Agroextrativista.
IN. 49/08	INCRA5	Define procedimentos para a identificação, reconhecimento, delimitação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos, de que trata o art. 68 da ADCT e o Dec. nº 4.887/02.

Fonte: elaborado pelos autores.

5 A MP 870/2019 transferiu essa competência para Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

4.8.4. Efeitos da Posse Agroecológica

Os efeitos da posse agroecológica são praticamente os mesmos da posse civil ou agrária, respeitando-se suas particularidades.

Um dos principais efeitos é poder invocar os interditos possessórios em sua defesa. Nesse caso o possuidor recorre ao Poder Judiciário a fim de assegurar seu direito à posse agroecológica. Uma segunda possibilidade ocorre quando o próprio possuidor realiza a proteção pessoal da posse, mas a reação do possuidor tem que ser efetivada através do uso dos meios necessários e proporcionais à agressão.

Como se trata de posse agroecológica, um apossamento que congrega posses familiares e áreas de uso comum, não é necessário que o grupo social tenha a posse esbulhada ou turbada para que ocorra a sua proteção. Basta que uma das posses familiares e/ou a área de uso comum seja agredida para que um ou mais membros do grupo social saiam em sua defesa, ou na forma legal ou pessoalmente.

A transmissão da posse agroecológica ocorre com as mesmas características com que foi adquirida. Se um dos membros do grupo social pretende vender a sua posse familiar, só poderá realiza-la com a parte que demandou seu trabalho pessoal ou familiar, ou seja, a casa, a roça, capoeira, estrada de seringa ou castanha. A área de uso comum não pode ser adquirida pela compra, doação ou por heranças, ela é indisponível e indivisível. Logo, o que um ou mais membros do grupo podem vender (desde que não seja um número suficiente de pessoas para descaracterizar o grupo) é a sua posse familiar, pois a posse agroecológica é composta pelo conjunto de famílias de camponeses e área comum.

Em se tratando de herança, a posse agroecológica não pode ser herdada, pois se trata de apossamento que se manifesta com o uso coletivo de recursos naturais e de posses familiares, o que é herdado na posse agroecológica é a parte do apossamento familiar. O mesmo ocorre no caso de venda.

Quanto aos frutos, todas as famílias que compões a posse agroecológica têm direito de receber os frutos produzidos, e sua distribuição ocorrerá conforme as normas estabelecidas pelo próprio grupo social.

Do mesmo modo, todas as famílias têm direito a uma indenização em caso de compensação a um dano causado. A indenização pode ser compreendida dentro de dois contextos. O primeiro advém de reparações causadas às benfeitorias por um ato de esbulho ou de turbação. Pode ocorrer a uma ou mais de uma família. O segundo é para compensar a perda da posse agroecológica pela desapropriação. A desapropriação pode se dar por

interesse social ou utilidade pública, ambas previstas na Constituição de 1988, e deverão ocorrer mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Portanto, em princípio, não há desapropriação sem que, previamente, tenha sido paga justa indenização ao expropriado.

Outro efeito da posse agroecológica é a possibilidade de aquisição da propriedade pela usucapião, que se realiza com a verificação paulatina e progressiva de vários pressupostos (contínua, boa-fé, ininterrupta, pública, pacífica, inequívoca e atual). A usucapião é um efeito da posse agroecológica, uma forma originária de se adquirir o imóvel rural.

EXERCÍCIO

1) (FCC - 2016 - PGE-MT - Procurador do Estado) **A posse agrária originária**

a) está presente nos contratos agrários de arrendamento.
b) está presente nos contratos agrários de parceria.
c) não se diferencia da posse civil.
d) acarretará a perda da propriedade pela desapropriação para fins de reforma agrária, se exercida com um dos vícios da posse.
e) gera a aquisição da propriedade por meio da usucapião especial rural.

2) (Técnico Superior Jurídico / Questão 54, Banca: Fundação Getúlio Vargas (FGV) **Vanildo trabalhou durante doze anos na propriedade rural de Arlindo, onde residiu em uma casa na entrada da Fazenda. Apesar de ter sido demitido, Vanildo manteve residência na referida casa por mais três anos, sem que fosse instado a desocupar o imóvel. Permaneceu com sua família e passou a trabalhar em uma propriedade rural vizinha. Após todos esses anos, Arlindo e seus filhos resolveram retomar a casa, retirando Vanildo e sua família. Sobre o fato, é correto afirmar que**

a) por ser fâmulo da posse, Vanildo pode ser retirado à força do imóvel.
b) Vanildo e sua família podem ser retirados do imóvel mediante decisão judicial em ação de reintegração de posse.
c) Vanildo adquiriu o imóvel por usucapião, em razão do longo tempo em que exerce a posse sobre o imóvel em questão.

d) Vanildo é mero detentor do imóvel, mas seus parentes são possuidores e não podem ser retirados do bem.
e) Vanido já pode ser considerado proprietário do imóvel em questão.

3) (2017 FGV/OAB, EXAME DE ORDEM UNIFICADO - XXIII - PRIMEIRA FASE) À vista de todos e sem o emprego de qualquer tipo de violência, o pequeno agricultor Joventino adentra terreno vazio, constrói ali sua moradia e uma pequena horta para seu sustento, mesmo sabendo que o terreno é de propriedade de terceiros. Sem ser incomodado, exerce posse mansa e pacífica por 2 (dois) anos, quando é expulso por um grupo armado comandado por Clodoaldo, proprietário do terreno, que só tomou conhecimento da presença de Joventino no imóvel no dia anterior à retomada. Diante do exposto, assinale a afirmativa correta.

a) Como não houve emprego de violência, Joventino não pode ser considerado esbulhador.
b) Clodoaldo tem o direito de retomar a posse do bem mediante o uso da força com base no desforço imediato, eis que agiu imediatamente após a ciência do ocorrido.
c) Tendo em vista a ocorrência do esbulho, Joventino deve ajuizar uma ação possessória contra Clodoaldo, no intuito de recuperar a posse que exercia.
d) Na condição de possuidor de boa-fé, Joventino tem direito aos frutos e ao ressarcimento das benfeitorias realizadas durante o período de exercício da posse.

4) (2008 - CESPE - OAB-SP - EXAME DE ORDEM - 2 - PRIMEIRA FASE) **A posse exercida com animus domini, mansa, pacífica, ininterrupta e justa, durante o lapso de tempo necessário à aquisição da propriedade, é denominada posse**

a) ad interdicta.
b) ad usucapionem.
c) pro diviso.
d) pro indiviso.

5) (FCC - 2018 - DPE - AM - Defensor Público – Reaplicação) **Em relação à posse, considere os enunciados seguintes:**

I. O atual Código Civil adotou o conceito de posse de Ihering, segundo o qual a posse e a detenção distinguem-se em razão da proteção jurídica conferida à primeira e expressamente excluída para a segunda.

II. Mesmo nos bens do patrimônio disponível do Estado (dominicais), despojados de destinação pública, não se permite a proteção possessória aos ocupantes particulares que venham a lhe dar função social, porque perdem a destinação mas não a natureza de terras públicas.
III. O critério para aferir se há posse ou detenção em um caso concreto é o estrutural e não o funcional, ou seja, é a afetação do bem a uma finalidade pública que dirá se pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular.
IV. É possível o manejo de interditos possessórios em litígio entre particulares sobre bem público dominical, pois entre ambos a disputa será relativa à posse.
V. À luz do texto constitucional e da inteligência do novo Código Civil, a função social é base normativa para a solução dos conflitos atinentes à posse, dando-se efetividade ao bem comum, com escopo nos princípios da igualdade e da dignidade humana.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) II, III, IV e V.
b) I, IV e V.
c) I, II, III e IV.
d) III, IV e V.
e) I, II e III.

6) (FGV - 2014 - OAB - Exame de Ordem Unificado - XV - Primeira Fase) **Com a ajuda de homens armados, Francisco invade determinada fazenda e expulsa dali os funcionários de Gabriel, dono da propriedade. Uma vez na posse do imóvel, Francisco decide dar continuidade às atividades agrícolas sendo ali desenvolvidas (plantio de soja e de feijão). Três anos após a invasão, Gabriel consegue, pela via judicial, ser reintegrado na posse da fazenda. Quanto aos frutos colhidos por Francisco durante o período em que permaneceu na posse da fazenda, assinale a afirmativa correta.**

a) Francisco deve restituir a Gabriel todos os frutos colhidos e percebidos, mas tem direito de ser ressarcido pelas despesas de produção e custeio.
b) Francisco tem direito aos frutos percebidos durante o período em que permaneceu na fazenda.
c) Francisco tem direito à metade dos frutos colhidos, devendo restituir a outra metade a Gabriel.
d) Francisco deve restituir a Gabriel todos os frutos colhidos e percebidos, e não tem direito de ser ressarcido pelas despesas de produção e custeio.

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

MADEIRA, João Augusto; ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; FRANCIS, Poliana de Almeida; CASTRO, Daniel de Miranda Pinto de; BARBANTI, Olympio; CAVALLINI, Marcelo Meirelles; MELO, Mônica Martins de. *Interfaces e sobreposições entre unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio.* Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/gestao-socioambiental/DCOM_interfaces_e_sobreposicoes_entre_ucs_e_territorios_de_povos_e_comunidades_tradicionais_dimensionando_o_desafio.pdf. Acesso em 02 jan 2019.

REFERÊNCIAS

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica & manejo florestal*./ José Heder Benatti./ Curitiba: Juruá. 2003.

_______. *Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas* / Orgs. Sérigo Sauer e Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, pp. 93-113.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo, NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994.

MATTOS NETO, Antonio José. *A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. Belém: Cejup,1988.

__________. *Estado de direito agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORÁN, Emílio F. *A Ecologia Humana das Populações da Amazônia.* Petrópolis, Vozes, 1990.

OLIVEIRA, Adélia Engrácia. Ocupação Humana. In: *Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia.* São Paulo, Brasiliense, 1983.

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. *História Econômica da Amazônia (1800-1920).* São Paulo, TAQ, 1980.

Capítulo V

IMÓVEL RURAL
Formas de acesso à terra

Eliane Cristina Pinto Moreira
Ana Luisa Santos Rocha
Liandro Faro
Luly Fischer

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM DA UNIDADE

- Conhecer o conceito de imóvel rural e suas características
- Diferenciar as modalidades de acesso a partir da legislação federal e estadual.
- Conhecer as especificidades da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

O QUE VEREMOS ADIANTE

- A definição de imóvel rural
- A classificação do imóvel rural segundo a Constituição e legislação federal
- As diferentes formas de acesso, tais como assentamentos da reforma agrária, usucapião rural, dentre outros.
- Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

CASO INTRODUTÓRIO

Nilma Carvalho é proprietária de uma média propriedade rural localizada no Município de Sorriso, Estado do Pará, no qual cria cabras para a produção de queijo. Na última revisão do plano diretor, a área no qual seu imóvel está situado passou a ser classificada como urbana pelo Município.

Apesar de pagar anualmente o imposto territorial rural (ITR), seu imóvel foi lançado no cadastro municipal como urbano, e Nilma recebeu o carnê de pagamento do IPTU referente à área total.

QUESTÕES PARA DEBATE

Indignada em ser cobrada duas vezes pelo mesmo imóvel, Nilma procurou você e fez os seguintes questionamentos:

- O Município pode incluir um imóvel rural produtivo em seu perímetro urbano?
- O seu imóvel passou a ser considerado urbano com a alteração do plano direto? Ela terá que deixar de produzir na área:
- Qual é o imposto devido, ITR ou IPTU?

5.1. DEFINIÇÃO DE IMÓVEL RURAL

Para a compreensão do Direito Agrário Brasileiro é fundamental aclarar o conceito de imóvel rural. O conceito jurídico de imóvel rural está previsto na Lei n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra), que em seu art. 4º, inc. I, o define dos seguintes termos:

> Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:
> I - "Imóvel Rural", **o prédio rústico**, de área contínua qualquer que seja a sua **localização** que se **destina** à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada (grifo nosso)

Este conceito é complementado pela Lei n.º 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária) que define imóvel rural em termos mais amplos, considerando que este pode situar-se em qualquer localização, bem como tratar-se do imóvel que se destina à exploração de atividades florestais ou vegetais:

> Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:
> I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

Como se vê o conceito de imóvel rural é composto de alguns elementos basilares: Destinação rural; Continuidade da área; Rusticidade do prédio; e, Localização.

Podemos visualizar nestes elementos alguns elementos rígidos e outros flexíveis. Chamaremos de elementos rígidos aqueles que constituem o núcleo essencial do conceito, são eles: a destinação rural e a contiguidade da área; flexíveis são os elementos que integram o conceito, mas demandam interpretação evolutiva e realística, em outras palavras, devem sempre passar por uma reflexão das mudanças de dinâmica produtivas do campo, assim como pelo crivo da realidade observada na área, são eles: rusticidade do prédio e a localização. Analisemos um a um de acordo com seu grau de relevância quanto à determinação da natureza rural do imóvel.

O elemento mais importante para a caracterização do imóvel rural é sua destinação, pode-se dizer que é a “regra de ouro” para a determinação da natureza do imóvel.

O legislador ao estabelecer esta regra expressamente direcionou a necessidade de atribuir um estatuto especial para os imóveis rurais a partir da função social, por isto a pedra de toque para a determinação de um imóvel como rural é a incidência de atividade agrária neste imóvel. Com isto o legislador procurou fixar a necessidade que o imóvel seja produtivo e destinado ao atendimento de sua função social. É importante ressaltar que as atividades ali enumeradas não podem ser interpretadas como taxativas, mas meramente exemplificativas e objetivam esclarecer a atividade rural, mas é possível que outras atividades agrárias venham a se enquadrar como tal.

É válido mencionar que o critério de destinação está relacionado diretamente com a atividade do imóvel rural. Segundo Rezek (2011, p. 29-30), esta atividade seria

> atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, caracterizado pela presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito à leis naturais –e, portanto, não totalmente controlado pelo homem – cujos produtos, sendo coisas, são destinados ao consumo social em sentido amplo – ou seja, não somente consumo alimentar.

Também é importante ressaltar que no campo da política agrária, para fins de definição do imóvel rural, não é necessário que ele se dedique integralmente à atividade agrária, basta que esta seja uma de suas atividades precípuas que orientam seu uso finalístico.

Vale também tecer considerações sobre quem define a finalidade do imóvel, esta questão é especialmente importante quando estamos perante conflitos agrários, em que ocorrem disputas de setores distintos pelo mesmo imóvel. De tal sorte que podem ocorrer disputas possessórias envolvendo partes que de um lado pretendem o imóvel tendo em vista o exercício da posse agrária ou agroecológica, de outro lado, pode existir a pretensão de uma parte que reivindica o imóvel para fins de loteamento urbano. É de se dizer que as duas pretensões devem ser levadas em consideração pelo órgão julgador, firmando, neste caso, a competência da Justiça Agrária, por incidir, ainda que de modo sobreposto, pretensão rural envolvendo o imóvel.

Outro elemento conceitual refere-se a "área contínua". Marques (2015, p. 33) aduz que que "*por área há de ser entendido aquele terreno destinado a uso rústico na agricultura, e contínua significa a utilitas, isto é, deve haver continuidade na utilidade do imóvel*". Deve-se compreender, assim, o imóvel como sendo uno em seu sentido econômico, por mais que, fisicamente, este imóvel seja transpassado por estrados, rios, etc (MARQUES, 2015).

A continuidade leva em consideração a atividade agrária e não os limites registrais de um imóvel rural, de tal sorte que um mesmo imóvel rural pode ser formado por dois ou mais registros de matrícula imobiliária, a continuidade decorre da unidade de exploração da área, isto é, é aferida perante a atividade desenvolvida, em outras palavras, o que o faz uno é a atividade agrária desenvolvida. Chacpe (2014, p. 07) nos posiciona sobre o tema:

> Quanto à expressão área contínua citada na definição estatutária, ela designa mais a continuidade econômica, isto é, a possibilidade de exploração singular do imóvel como um todo, do que a mera continuidade física. Nessa perspectiva, a descontinuidade física gerada pela presença de uma estrada ou rio, desde que não atrapalhe a livre circulação entre os dois lados da propriedade, não caracteriza descontinuidade para os efeitos do conceito de imóvel rural. A existência de pontes, passagens e outras formas de ligação entre áreas próximas é forte indício de continuidade econômica de uma propriedade.

Este entendimento já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal que segundo a mesma autora:

> já sedimentou entendimento de que o imóvel rural está associado à noção de unidade de exploração econômica voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias, podendo ser formado por uma ou mais propriedades rurais. A propriedade rural é que está relacionada à matrícula única definida. O imóvel pode ser formado por mais de uma matrícula, inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas e contíguas que estejam exploradas de forma singular.
> Assim, a identificação de várias propriedades rurais como sendo um único imóvel rural em razão da singular forma de exploração econômica é essencial para a classificação fundiária do imóvel em pequena, média ou grande propriedade improdutiva para fins de desapropriação por interesse social para reforma agrária. Como já decidiu o STF, "A existência de condomínio

> sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social" (MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.09.2003) (CHACPE, 2014, p.08)

Passemos agora aos elementos flexíveis do conceito: rusticidade e localização. Estes elementos tiveram lugar quando da publicação da lei (1964) e espelham a dinâmica agrária e regional daquele momento, o Brasil era um país predominantemente agrícola e com processo recente de formação de suas áreas urbanas, de tal forma que eram um pouco mais claras as divisões territoriais entre urbano e rural. Da mesma forma a atividade agrária era marcada pela rusticidade, característica que na atualidade já não subsiste plenamente na atividade rural.

Observemos, então, à questão da rusticidade. Para uma parte da doutrina o conceito de "*prédio rústico*" está vinculado à ideia de rusticidade enquanto *ager*, ou seja, imóvel destinado ao cultivo (MARQUES, 2015). E, para melhor compreender, Rezek (2011, p. 48) ensina que "*rústico, do latim rusticus, refere-se ao terreno não edificado, onde a terra se manifesta em sua virgindade, explorada ou não*".

Oswaldo Opitz e Silvia Opitz (1982 apud MARQUES 2015, p. 33) lecionam que:

> prédio rústico todo aquele edifício que é construído e destinado para as coisas rústicas, tais como todas as propriedades rurais com suas benfeitorias, e todos os edifícios destinados para recolhimento de gados, reclusão de feras e depósitos de frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo

Todavia, esta visão na atualidade deve ser flexibilizada de acordo com a realidade observada no ambiente rural Chacpe (2014) em citação à Olavo Acyr de Lima Rocha, faz a seguinte afirmação que nos esclarece neste ponto:

> o desenvolvimento da técnica agropecuária e a ampliação do universo das atividades agrárias "em decorrência da própria sofisticação do homem em suas exigências de consumo alimentar ou mesmo do vestuário", faz com que alguns estabelecimentos agrários "ostentem um alto grau de tecnificação, que os aproxima muito mais de um laboratório do que de uma fazenda, sítio ou estância" (CHACPE, 2014, p. 03)

Sendo assim, "[o] ideal é interpretar a expressão prédio rústico como prédio via de regra rústico, para uma correta assimilação das novas realidades agrárias" (CHACPE, 2014, p. 04). Significa dizer que em muitos casos, tendo em vista a aplicação do conceito na atualidade, a rusticidade é um elemento que deve ser interpretado de forma flexível.

Finalmente, um dos elementos que gera maior debate: a localização e por esta razão faz-se necessário estuda-lo, de forma mais cautelosa.

Com efeito, o imóvel rural pode estar localizado em qualquer lugar seja em ambiente rural, urbano ou de transição, isto porque a dinâmica territorial brasileira deixou estes limites mais diluídos do que na época da edição do Estatuto da Terra, conforme já mencionamos.

Esta questão foi objeto de várias disputas judiciais e alterações legislativas até que se firmou o entendimento de que a caracterização do imóvel como rural é independente de sua localização, embora este elemento, somado aos demais, possa levar à caracterização do imóvel como tal.

Como já dissemos o elemento mais forte do conceito é a destinação do imóvel, é ele que o define, independente do critério topográfico ou o de localização.

De acordo com Marques (2015, p. 11) "foi por efeito da incorporação do princípio da função social no texto constitucional brasileiro que o Estatuto da Terra absorveu o critério da destinação como elemento diferenciador de imóvel rústico e urbano".

As maiores discussões sobre a importância da localização do imóvel como critério definidor de sua natureza surgiram em torno de questionamentos sobre a incidência de Impostos, o debate era relativo à áreas consideradas como urbanas sobre as quais incidia Imposto Predial territorial Urbano (IPTU), mesmo sendo estes imóveis considerados rurais, em razão de sua finalidade, razão pela qual a incidência deveria ser de Imposto territorial Rural (ITR).

O debate decorria do Código Tributário Nacional (CTN) que ao tratar do tema, não adotou a destinação, mas sim a localização do imóvel, determinando que o ITR incidiria em imóveis localizados fora da zona urbana:

> Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Portanto, se prevalecesse esta visão, o imóvel rural seria aquele situado fora da zona urbana do município[1], independentemente da sua destinação agrária, procedendo com uma divisão meramente geográfica espacial para identificar a natureza rural/urbana do imóvel.

Percebe-se, desta forma, que a legislação tributária confundiu o imóvel localizado na zona rural com aquele destinado à atividade agrícola (Rezek, 2011).

Após o advento do Código Tributário, entrou em vigência o Decreto Lei nº 57 de 18 de novembro de 1966, o qual, por intermédio de seu artigo 15, revigorou o critério de destinação como sendo o adotado para a cobrança de ITR, conforme se verifica abaixo:

> Art 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

Com este dispositivo, afastou-se a aplicação do critério topográfico, estabelecido no art. 32 do Código Tributário, quando se tratar de imóvel com atividade rural. Isto é, seria plenamente possível a incidência de ITR em imóvel rural em zona urbana.

Todavia, o disposto no art. 15 do Decreto Lei 57/66 foi revogado pela Lei nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972, que por intermédio de seu art. 6º, reconsiderou o critério topográfico como sendo elemento identificador de imóvel rural, conforme já tinha sido estabelecido no Código Tributário. Contudo, conforme o Supremo Tribunal Federal, firmou quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 93.850/MG, houve um erro formal, uma vez que o Código Tributário Nacional é considerado lei complementar, o que seria hierarquicamente superior a Lei 5.868/72, ou seja, não sendo esta lei complementar não poderia estabelecer critérios para fins tributários, o que gerou a sua inconstitucionalidade (MARQUES, 2015). Leia a ementa da decisão acima mencionada:

> IMPOSTO PREDIAL. CRITÉRIO PARA A CARACTERIZAÇÃO DO IMÓVEL COMO RURAL OU COMO URBANO. A fixação desse critério, para fins tributários, e princípio geral de

1 É válido mencionar que a indicação da zona urbana será definida por Lei Municipal, conforme determina o art. 32, §1º do Código Tributário Nacional.

> direito tributário, e, portanto, só pode ser estabelecido por lei complementar. O C.T.N. segundo a jurisprudência do S.T.F., e lei complementar. Inconstitucionalidade do artigo 6, e seu parágrafo único da lei federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972, uma vez que, não sendo lei complementar, não poderia ter estabelecido critério, para fins tributários, de caracterização de imóvel como rural ou urbano diverso do fixado nos artigos 29 e 32 do C.T.N. Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 6 e seu parágrafo único da lei federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972. (STF, RE: 93850 - MG, Relator: Moreira Alves, data de julgamento: 20/05/1982, tribunal pleno, data de publicação: DJ 27-08-1982 pp-08180).

Assim, o art. 15 do Decreto Lei 57/66, que instituiu o critério de destinação para identificar imóvel rural, não foi declarado inconstitucional, passando, portanto, a ter validade no ordenamento jurídico. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uníssona ao reconhecer a aplicabilidade do art. 15 do Decreto Lei nº 57/66 como critério delimitador:

> TRIBUTÁRIO. IPTU. ITR. IMÓVEL. EXPLORAÇÃO EXTRATIVA VEGETAL. ART. 32 DO CTN, 15 DO DECRETO-LEI Nº 57/66.
> 1. O artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/66 exclui da incidência do IPTU os imóveis cuja destinação seja, comprovadamente a de exploração agrícola, pecuária ou industrial, sobre os quais incide o Imposto Territorial Rural-ITR, de competência da União.
> 2. Tratando-se de imóvel cuja finalidade é a exploração extrativa vegetal, ilegítima é a cobrança, pelo Município, do IPTU, cujo fato gerador se dá em razão da localização do imóvel e não da destinação econômica. Precedente.
> 3. Recurso especial improvido. (REsp 738.628/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2005, DJ 20/06/2005 p. 259)

Desta forma, é válido mencionar que os critérios estabelecidos pelo Código Tributário para a cobrança de IPTU e de ITR estão plenamente em vigor, critérios estes que são considerados como regra geral. A única exceção o ocorre quando existe um imóvel de atividade rural em zona urbana, sendo que sobre esta situação excepcional já ficou consignado que caberia o critério de finalidade (destinação) como elemento identificador.

De toda sorte, é necessário ressaltar que o critério soberano para a definição do imóvel como rural é sua destinação, a mera incidência de cobrança de IPTU sobre o imóvel não tem o condão de desnaturá-lo de sua finalidade de uso for a atividade rural, de tal sorte que é possível afirmar que o direito brasileiro adotou como premissa um critério de realidade.

5.2. CLASSIFICAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

O Estatuto da Terra, ainda em seu art. 4º, classificou os imóveis rurais, da seguinte forma: a) propriedade familiar (inciso II); b) minifúndio (inciso IV); c) latifúndio (inciso V); d) empresa rural (inciso VI).

Enquanto a Constituição Federal de 1988, em seu art. 185, agregou à esta classificação original: a) pequena propriedade; b) média propriedade; c) propriedade produtiva.

5.2.1. Classificação estatutária

- **Propriedade familiar**

Nos termos do art. 4º, II do referido Diploma Legal, considera-se como propriedade familiar

> Art. 4º, II (...) o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros.

Ao compreender a finalidade do texto, entende-se que a propriedade familiar se encontra na base da classificação estatuária, como a mínima propriedade rural suficiente para almejar o desenvolvimento esperado. Este instituto tem por fundamento o "de viabilizar o acesso ao imóvel rural a maior número possível de pessoas, notadamente num país como o Brasil, onde há milhões de trabalhadores rurais (os 'sem-terra')" (MARQUES, 2015; p. 57).

A propriedade familiar, portanto, é a menor propriedade possível que seja capaz de garantir o desenvolvimento equilibrado e rentável de uma atividade agrária (REZEK, 2011).

Ademais, conforme dicção legal, faz-se necessário a existência dos seguintes elementos: 1) a exploração direta e pessoal da terra, pelo agricultor e sua família; 2) área ideal para cada tipo de exploração, conforme a região; 3) possibilidade eventual de ajuda de terceiros.

Em relação ao requisito da exploração direta e pessoal vê-se que o legislador priorizou o uso imediato da área pela pessoa do seu titular, para evitar que outros possam utilizar de forma indireta em nome do titular, tendo em vista finalidade da propriedade familiar ser para a proteção imediata do núcleo familiar do, conforme descrita acima.

Quanto ao requisito da área ideal, deve-se ressaltar que a propriedade familiar deve ser estabelecida dentro de uma dimensão mínima capaz de atender as necessidades de cada tipo de exploração desenvolvida e de acordo com as peculiaridades de cada região.

Marques (2015, p. 59) entende que

> o espaço fundiário pode atingir a maior número de famílias. Essa é a razão por que os planos de Reforma Agrária ou de Colonização que já se fizeram no Brasil têm adotado como dimensão ideal do imóvel o da Propriedade Familiar. A democratização do acesso à terra, portanto, consiste na melhor distribuição de terras a quem dela precisa para produzir

Esta propriedade "encontra-se na base da classificação estatutária, como a mínima propriedade capaz de garantir o desenvolvimento equilibrado e rentável de uma atividade agrária, em proveito do progresso da unidade familiar" (RESEK, 2011, p. 66).

- **Minifúndio**

O art. 4º, IV, do Estatuto da Terra, aduz que minifúndio é " [...], o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar". Este tipo de propriedade não possui a dimensão mínima para se tornar apta à correta exploração, que garanta a subsistência, o progresso social e econômico, não sendo possível desenvolver uma atividade agrária rentável e sustentável.

A existência do minifúndio proporciona miséria a população campesina, o êxodo rural e a improdutividade do imóvel rural. Este tipo de propriedade não deve ser estimulado pela política fundiária capaz de proporcionar o desenvolvimento econômico e social do agricultor, sua família e sociedade.

Marques (2015) afirma que o Estado brasileiro possui instrumentos capazes de combater este tipo de propriedade, tais como desapropriação (art. 20, I, do Estatuto da Terra), a proibição de alienar áreas inferiores a propriedade familiar (art. 8º, da Lei nº 5.868/72) e o remebramento de áreas minifundiárias (art. 20, do Estatuto da Terra).

- **Latifúndio**

O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, V, afirma que

> Art. 4º, V (...) O imóvel rural que:
> a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1°, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;
> b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Desta forma, compreende-se que o latifúndio pode ser classificado em duas espécies: **a) por dimensão**; **b) por exploração**. A primeira impõe-se quando o imóvel possui a dimensão maior do que 600 módulos fiscais. Enquanto que a segunda, são os imóveis rurais que não atingem o nível de produtividade exigida pela legislação vigente (MARQUES, 2015).

Atenção
A modalidade latifúndio por dimensão não foi recepcionada pela Constituição de1988. Essa espécie de imóvel agrário era aquela que não excedia 600 vezes a dimensão do módulo médio da área ou que excedia 600 vezes a média dos imóveis rurais de determinada localidade. Portanto, para a legislação em vigor latifúndio não quer mais dizer o grande domínio privado, mas aquele que não produz de acordo com a legislação. Portanto, tanto um imóvel de grande extensão como uma pequena propriedade poder ser denominadas de latifúndio improdutivo.

Depreende-se que, tal como o minifúndio, o latifúndio é pernicioso ao pleno desenvolvimento da zona rural, inviabilizando o progresso social e econômico. O sistema jurídico brasileiro possui dois instrumentos para combater a existência de latifúndio: a) desapropriação; b) tributação, obedecidos os critérios de progressividade e regressividade (art. 49 do Estatuto da Terra) (MARQUES, 2015).

- **Empresa Rural ou Agrária**

De acordo com o art. 4º, VI, do Estatuto, empresa rural

> Art. 4º, VI (...) é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.

Como se verifica, "é um empreendimento de maior vulto, organização e rentabilidade que a propriedade familiar, alcançando níveis de produção pública e previamente definidos pelos órgãos governamentais" (REZEK, 2011, p.67).

Marques (2015), ao analisar o conceito legal, identifica as principais características da empresa rural: a) é um empreendimento baseado na exploração da atividade agrária; b) pressupõe um estabelecimento, composto de uma área de imóvel rural; c) a finalidade é o lucro; d) é de natureza civil, portanto, não é comercial nem industrial.

De acordo com o art. 25, do Decreto 55.861/65, que regulamentou o Estatuto da Terra, a empresa agrária deve preencher os seguintes requisitos:

> a) que a área utilizada nas várias explorações represente porcentagem igual ou superior a 50% da sua área agricultável, equiparando-se, para esse fim, às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;
> b) que obtenha rendimento médio, nas várias atividades de exploração, igual ou superior aos

mínimos fixados em tabela própria, periodicamente revista e amplamente divulgada;
c) que adote praticas conservacionistas e que empregue no mínimo a tecnologia de uso corrente nas zonas em que se situe;
d) que mantenha as condições de administração e as formas de exploração social estabelecidas como mínimas para cada região.
Portanto, observa-se que a empresa rural tem finalidade bem diversa da propriedade familiar, considerando que sua maior finalidade é a exploração ostensiva do imóvel rural, garantido a máxima utilização com a finalidade do lucro, e não apenas da produção de subsistência.

5.2.2. Classificação constitucional

O art. 185, I e II, da Constituição Federal, classificou o imóvel rural a partir de sua **extensão** (pequena e média propriedade) e de sua **exploração** (produtiva ou improdutiva).

Contudo, somente com o advento da Lei nº 8.629/93, que regulamentou a classificação constitucional, foi possível compreender melhor os referidos institutos.

O art. 4º, II e III, do referido diploma, conceitua o que seria a **pequena e média propriedade**, da seguinte forma:

- **pequena propriedade**: de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;
- **média propriedade**: de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Lembrete
Você encontra a diferenciação entre módulo rural (ou fração mínima de parcelamento) e módulo fiscal no capítulo 2 desta obra. Para fins de classificação constitucional do imóvel (pequeno, médio e grande) utilizamos sempre o MÓDULO FISCAL.

Em que pese a legislação não tratar de forma direta o que seria a grande propriedade, porém, por consequência lógica, a **grande propriedade** seria aquela superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

Quanto à exploração, o art. 6º, da mesma Lei, afirma que a **propriedade produtiva** é aquela explorada econômica e racionalmente que atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

5.3. Formas de acesso à propriedade rural

5.3.1. Legitimação e regularização de posse

De acordo com Rocha (et al, 2015) existe divergência entre o termo "legitimação da posse" e "regularização da posse". Parte entende que, se área não exceder módulo rural, a legitimação é ato obrigatório (vinculado) do Poder Público, desde que se preencham os requisitos legais. Enquanto que a regularização, trata de área acima do módulo rural, a qual a Administração não está obrigada a proceder com a transferência onerosa do domínio.

Existem aqueles que entendem que legitimação e regularização são sinônimas, sendo que a distinção ocorre apenas no plano da sistemática, isto é, se a ocupação do imóvel público for acima do módulo rural, a Administração tem a faculdade de transferir o domínio do referido bem.

Assim, o importante destacar, e para além desta diferenciação, a utilização da propriedade rural pelo particular já tem sido debatida desde o advento da Lei nº 601/1850 (Terras de Terras), ensejando ao Poder Público a necessidade de se criar mecanismo para regulamentar

Importante

- No plano jurídico, a definição de imóvel produtivo depende de dois elementos: a) cumprimento simultâneo de todos as exigências do disposto no art. 186 da Constituição de 1988; b) cumprimento do disposto art. 6º, §§1º e 2º da Lei 8629/1993
- Segundo o art. 186, a propriedade rural cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
- Segundo o art. 6º considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente
- O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.
- O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento)

este uso de forma a atender aos interesses públicos e do usuário, que depende da terra para o exercício de sua exploração.

De início, criou-se a expressão legitimação de posse, como ato administrativo por intermédio do qual a Administração Pública transfere ao particular o domínio pleno do imóvel (ROCHA, et al, 2015).

Atualmente, somente o interessado que preencher as exigências estabelecidas nos art. 11, 97, 99 a 102 do Estatuto da Terra, bem como os requisitos da Lei nº 6.383/76, em seu art. 29, faz jus a legitimação da posse (ROCHA, et al, 2015).

A finalidade precípua da legitimação é outorgar a propriedade das áreas públicas, que podem ser regularizáveis, tornando a posse injusta em justa. Vale ressaltar que a terminologia utilizada pela lei, qual seja, "posse" é inadequada, uma vez que não existe posse em terras de domínio público, portanto, deve ser compreendida em seu caráter de mera detenção passível de regularização.

Rocha, et al (2015) afirma que os principais requisitos previstos na legislação vigente são:

- a terras serem devolutas federais;
- as dimensões da área não ultrapassem o módulo rural;
- ocupante da terra pública deve ter morada permanente e cultura efetiva na área reivindicada;
- lapso temporal mínimo de um ano;
- não pode ser proprietário de outro imóvel rural;
- deve explorar a atividade agrária com seu trabalho direto e o de sua família.

5.3.2. Regularização fundiária federal e estadual

5.3.2.1. Regularização Fundiária federal no âmbito da Amazônia Legal

A Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, nasce no bojo de diversas críticas. Chamada inicialmente de Lei da Grilagem, uma das questões mais controversas é a flexibilização de regras para a transferência dos imóveis públicos para a esfera do particular, deixando-se de lado o necessário planejamento de uma política de reforma agrária no país, como define Ariovaldo Umbelino (2011) trata-se de uma política de "contra-reforma agrária". O referido texto legal sofreu diversas modificações legislativas no ano de 2016 e atualmente encontra-se regulamentado pelo Decreto Federal n. 9310/2018.

Importante

Contra a norma em análise foi proposta a AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4269. A ação foi julgada pelo plenário em 18/10/2017, considerando a lei constitucional, mas houve interpretação conforme a constituição dos seguintes itens:

- A regularização de terras ocupadas por quilombolas ou comunidades tradicionais não pode ocorrer em nome de terceiros. Em seu voto, o ministro Edson Fachin, relator, explicou que a Constituição Federal, em seu artigo 216, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no artigo 68, conferem proteção especial aos territórios ocupados pelas comunidades "com modos tradicionais de criar, fazer e viver e pelos remanescentes quilombolas". No entanto, essa tutela constitucional, segundo o ministro, não pode ser verificada no dispositivo legal em análise. "Mostra-se deficiente ou fraca a proteção conferida pelo parágrafo 2º do artigo 4º da lei às terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais que vivem na Amazônia Legal", disse. Segundo Fachin, o dispositivo permite interpretar que é possível que terceiros não integrantes dos grupos identitários tenham acesso a essas terras e, se comprovados os demais requisitos, à respectiva regularização fundiária.
- a dispensa de vistoria prévia para regularização de pequenas propriedades rurais só pode ocorrer de modo fundamentado. O ministro relator também firmou entendimento quanto à regularização de pequenas propriedades, conferindo interpretação conforme a Constituição para impedir a simples dispensa da vistoria prévia, como prevê o texto legal. Com isso, deu parcial provimento ao pedido da PGR, que pedia a declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da lei. De acordo o voto de Fachin, o ente federal deve utilizar-se de todos os meios para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia como condição para inclusão da propriedade no programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal. O ministro acrescentou que, embora a União tenha informado haver outras formas de fiscalização do cumprimento dos requisitos para a regularização das pequenas propriedades na Amazônia Legal – quais sejam, informações do IBGE, Incra, Inpe, além da realização de operações de combate a fraudes e à grilagem –, a ausência do laudo de vistoria assumiu maior gravidade após a edição da Lei nº 13.465/2017, que modificou vários dispositivos da Lei nº 11.952/2009. A nova redação, explica, não mais prevê referida exigência. Acompanharam integralmente o relator os ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Esta lei trouxe uma forma de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Segundo suas disposições devem ser preenchidos alguns requisitos obrigatórios da ocupação (art. 2º). Quais sejam:

- **ocupação direta**: aquela exercida pelo ocupante e sua família;
- **ocupação indireta**: aquela exercida somente por interposta pessoa;
- **exploração direta**: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral;
- **exploração indireta**: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes;
- **cultura efetiva**: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda;
- **ocupação mansa e pacífica**: aquela exercida sem oposição e de forma contínua.

Outro ponto importante desta legislação foi a regulamentação dos instrumentos jurídicos capazes de transferir a titularidade ou a posse do imóvel rural público para o particular. De acordo com esta legislação, somente será possível regularizar a ocupação de imóvel rural na Amazônia legal mediante **alienação** ou **concessão do direito real de uso**.

De acordo com o art. 2º, VIII e IX, do mencionado diploma, tem-se os seguintes conceitos:

- **concessão de direito real de uso**: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária;
- **alienação**: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei de Licitação.

Importante
De acordo com Rocha, et al (2015) o legislador optou em utiliza a expressão "ocupação" ao invés de posse, para demonstrar que qualquer utilização de bem público, sem o devido ato regular, não gera posse, por ser mera detenção.

A Lei refere alguns conceitos básicos e regulamenta os instrumentos de regularização da ocupação, além de delimitar quais as áreas que seriam passíveis de regularização.

O art. 3º do supracitado diploma afirma que são passiveis de regularização as ocupações incidentes nas seguintes áreas: a) discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1o do Decreto-Lei no 1.164, de 1o de abril de 1971; b) abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1o do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987; c) remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana; d) devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou e) registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas

Afora isso, existem **requisitos objetivos e subjetivos** que devem ser preenchidos pelo ocupante (ROCHA, et al, 2015).

Os **requisitos objetivos** estão elencados no art. 5º, III e IV, da Lei já referida, isto é, a) prática da cultura efetiva; b) comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008.

Os **requisitos subjetivos** estão estampados no art. 5º, I, II e V e parágrafo 1º e, os quais aduzem que os ocupantes devem ser:

- Ser brasileiro nato ou naturalizado;
- Não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- Não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
- É vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no Incra; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou nos órgãos estaduais de terras

Quanto a **forma de titulação das ocupações**, a Lei em comento determina que se regularize as áreas mediante alienação ou concessão de direito real de uso. Rocha, et al, (2015) afirma que a regularização se dará da seguinte forma:

- **mediante alienação**: ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares) e que não abranjam as reservadas à administração militar federal e outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União, as tradicionalmente ocupadas por população indígena; as áreas de florestas públicas, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, e as que contenham acessões ou benfeitorias federais.
- **mediante concessão de direito real de uso**, as áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação. É válido mencionar que será mediante outorga de concessão em razão destas terras não poderem ser alienadas.

Após a verificação do instrumento, deve-se observar se os referidos instrumentos serão **onerosos** ou **gratuitos**. Serão sempre gratuitas as regularizações, se a área a ser regularizada atingir até um módulo fiscal. Contudo, serão sempre onerosas (por meio de venda direta) se as áreas forem de área contínua acima de um módulo fiscal e até quinze módulos fiscais.

Importante

- Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial.
- Os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento (módulo rural hortigranjeiro) terão preferência como beneficiários na implantação de novos projetos de reforma agrária na Amazônia Legal.
- Em caso de conflito nas regularizações será dada prioridade às demandas das comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3o da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

Quando se tratar de aquisição onerosa, o valor a ser pago variará entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, a ser estabelecido com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, acrescidosa os custos relativos à execução dos serviços topográficos se executados pelo Poder Público para áreas acima de quatro módulos fiscais. O valor fixado será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos, mais encargos financeiros.

Os títulos de domínio ou termos de concessão direito real de uso, quando expedidos com base na Lei 11952/2009 conterão as seguintes cláusulas resolutivas, pelo prazo de dez anos:

- Inalienabilidade do imóvel pelo prazo acima;
- Manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;
- Respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;
- Não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo

As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.

O descumprimento das condições resolutivas pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório. No entanto, o descumprimento das obrigações após o período de vigência das cláusulas contratuais não impactará na baixa da cláusula resolutiva.

Importante

- Caso a alienação onerosa ocorra por meio de concessão de direito real de uso, o custo para o regularizado será de 40% dos percentuais estabelecidos para a titulação definitiva.
- Para ocupações acima de 2500 ha, o Requerente poderá regularizar a posse até o limite estabelecido por lei, desde que desocupe a área excedente.

Atenção

A regra acima comporta as seguintes exceções:

- Na hipótese de pagamento por prazo superior a dez anos, a eficácia da cláusula resolutiva estender-se-á até a integral quitação;
- Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel (à vista).

Atenção

Na hipótese de a área titulada passar a integrar a zona urbana ou de expansão urbana, deverá ser priorizada a análise do requerimento de liberação das condições resolutivas.

No caso de resolução do título de domínio ou o termo de concessão, o contratante:

- terá direito à indenização pelas acessões e pelas benfeitorias, necessárias e úteis, podendo levantar as voluptuárias no prazo máximo de cento e oitenta dias após a desocupação do imóvel, sob pena de perda delas em proveito do alienante;
- terá direito à restituição dos valores pagos com a devida atualização monetária, deduzido o percentual de 15% (quinze por cento) do valor pago a título de multa compensatória; e 0,3% (três décimos por cento) do valor atualizado do contrato por cada mês de ocupação do imóvel desde o início do contrato, a título de indenização pela fruição
- A critério da administração pública federal, exclusivamente em casos de interesse social na destinação da área, havendo desocupação voluntária, o ocupante poderá receber compensação financeira pelas benfeitorias úteis ou necessárias edificadas até a data de notificação da decisão que declarou a resolução do título de domínio ou da concessão

Todas as cessões de direitos a terceiros que envolvam títulos expedidos pelos órgãos fundiários federais em nome do ocupante original servirão somente para fins de comprovação da ocupação do imóvel pelo cessionário ou pelos seus antecessores. O terceiro cessionário mencionado no caput deste artigo somente poderá regularizar a área por ele ocupada. Se o imóvel não puder ser regularizados na forma desta Lei serão revertidos, total ou parcialmente, ao patrimônio da União.

Atenção
Nos casos de resolução quando as quantias indicadas excederem o valor total pago a título de preço, o contratante ficará desobrigado de pagar eventual saldo devedor remanescente

5.3.2.2. Regularização Fundiária no Estado do Pará

A Lei Estadual nº 7.289/09 dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso e Permissão de Passagem das terras públicas pertencentes ao Estado do Pará.

Por intermédio desta legislação, em seu art. 2º, ficou instituída **a concessão de uso de terras públicas estaduais**, em caráter individual ou coletivo, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de industrialização, exploração e cultivo agropecuário da terra, exploração florestal ou outra utilização de interesse social.

A concessão de uso em caráter gratuito somente ocorrerá a favor de comunidades tradicionais ou trabalhadores rurais de baixa renda (art. 2º, §8º).

Vale ressaltar que, segundo a Constituição do Estado do Pará "as terras públicas e devolutas discriminadas, na área rural, serão destinadas para assentamento agrícola, preferencialmente de trabalhadores rurais que utilizam a força de trabalho da própria família, ou projeto de proteção ambiental" (art. Art. 239, inc. V).

No art. 7º, ficou regulamentada a **alienação** de terras públicas estaduais arrecadadas sob a forma de venda direta aos legítimos ocupantes de terras públicas estaduais ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública.

Para adquirir o **domínio**, somente aqueles que estiverem ocupando e produzindo em terras do Estado, levando-as a cumprir a sua função social, inexigível à licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, em um prazo de dez anos, em parcelas com base nos preços praticados no mercado imobiliário rural e prevista na tabela criada pela Resolução da Secretaria de Estado de Agricultura, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administração, na forma prevista em regulamento (art. 7º, §1º).

Ademais, deve-se cumprir com os seguintes **requisitos**:

- comprovar a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de cinco anos;
- não ser proprietário, ocupante ou possuidor de outra área rural, exceto, aqueles que adquirirem através de alienações onerosas;
- comprovar o uso produtivo e social da propriedade;
- não haja legitima contestação de terceiros sobre a área;
- manter exploração de acordo com a legislação ambiental vigente;
- não ter sido beneficiado com a concessão de terras do Poder Público;
- achar-se em dia com o pagamento da taxa de ocupação.

É válido ressaltar que os instrumentos concedidos pelo Estado deverão ter as seguintes condicionantes, conforme estabelece o art. 11 da mesma Lei:

- **Para o título dominial:**
  - a impossibilidade de negociação pelo prazo de dez anos, exceto para os casos de quitação integral do valor da terra e demais encargos;
  - possibilidade de transmissão por sucessão legítima ou testamentária;
  - aproveitamento racional e adequado;
  - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
  - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
  - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;

- **Para a concessão de direito real de uso**
  - por prazo mínimo de dez anos ou prazo indeterminado;
  - possibilidade de transmissão por sucessão legítima ou testamentária;
  - possibilidade de transmissão inter-vivos, condicionada à prévia autorização do Instituto de Terras do Pará;
  - aproveitamento racional e adequado;
  - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
  - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
  - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;

Conforme se observa, a legislação estadual não é dissonante com a legislação federal, e por isto também sujeita às mesmas críticas inicialmente ressaltadas.

5.3.3. Assentamentos2

A criação de assentamentos no Brasil está diretamente ligada à política de Reforma Agrária. Segundo Bergamasco e Norder (1996, p. 7):

> O termo "assentamento" apareceu pela primeira vez no vocabulário jurídico e sociológico no contexto da reforma agrária venezuelana, em 1960, e se difundiu para inúmeros outros países. De um forma genérica, os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. Como o seu significado remete à fixação do trabalhador na agricultura, envolve também a disponibilidade de condições adequadas para o uso da terra e o incentivo à organização social e à vida comunitária.

Os principais caminhos para se redistribuir terras mediante a reforma agrária são: a destinação de terras públicas e devolutas dos entes federativos no âmbito de sua competência; a compra e venda de imóveis rurais com esta destinação específica; e, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sendo os assentamentos o principal instrumento de distribuição dessas terras para as comunidades rurais.

No caso específico do Estado do Pará, a Constituição Estadual promulgada em 05 de outubro de 1989, estabelece entre os seus artigos 239 a 244 a Política Agrícola, Agrária e Fundiária Paraense. Nos termos do art. 239, essa política levará em conta, preferencialmente, dentre outras questões: a compatibilização das ações e metas do Plano Nacional de Reforma Agrária; a destinação para assentamentos agrícolas ou para proteção ambiental das terras públicas e devolutas discriminadas, na área rural.

É prevista ainda a transferência das terras públicas do Estado do Pará a pessoas físicas ou jurídicas, inclusive de caráter comunitário, ou qualquer forma associativa de trabalhadores rurais, por intermédio de alienação gratuita ou onerosa, ou concessão de uso, precedida de demarcação oficial, bem como a elaboração de projetos de assentamento de trabalhadores rurais, organizados em unidades cooperativas ou associativas.

---

2 Parte dos dados e informações apresentadas no tópico são oriundas da pesquisa de Mestrado da discente Ana Luisa Santos Rocha, sob orientação do Prof. Dr. José Heder Benatti, no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA.

Via de regra, o assentamento ocorre quando o imóvel adquirido não tem possuidor (ROCHA et. al., 2015, p. 194). Nesse sentido, os projetos de regularização fundiária e de reforma agrária seriam diferentes porque aquela pressupõe a prévia posse, a qualquer título, do indivíduo a ser beneficiado. Na reforma agrária, por sua vez, o imóvel está desocupado e servirá de base territorial para o assentamento (ROCHA et. al., 2015, p. 194).

Em que pese essa distinção jurídica diversos projetos de “assentamentos” no país, especialmente após o II Plano Nacional de Reforma Agrária lançado em 2003, são criados a partir da regularização fundiária da posse de grupos que já se encontravam no local. É o caso dos “projetos de assentamento diferenciados” destinados a garantir a segurança da posse de povos e comunidades tradicionais, por exemplo.

Na prática institucional, a Norma de Execução nº 69/2008 do INCRA considera como projetos de reforma agrária tanto os criados por meio de obtenção de terras pelo INCRA, na forma tradicional de projetos de assentamentos (PA), quanto os ambientalmente diferenciados, como projeto de assentamento agroextrativista (PAE), projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e projeto de assentamento florestal (PAF).

A norma considera também os projetos de reforma agrária reconhecidos pelo INCRA, criados por outras instituições governamentais, para acesso às políticas públicas do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), como Resex (Reservas Extrativistas), territórios quilombolas, RDS (Reservas de Desenvolvimento Sustentável) e projetos de assentamentos estaduais.

Existem, portanto, diversos instrumentos de acesso à terra no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária que não se restringem à criação de assentamentos tradicionais. Cada projeto é destinado a sujeitos específicos, conforme a legislação agroambiental. Ao contrário do que tradicionalmente se classifica como reforma agrária, isto é, com um imóvel desocupado via desapropriação por interesse social que servirá de base territorial para o assentamento, as Resex, as RDS, a propriedade quilombola, os PAE, os PDS, os PAF e os projetos de assentamento estaduais são modalidades de regularização fundiária, isto é, pressupõe a prévia posse exercida por comunidades rurais e povos e comunidades tradicionais a serem beneficiadas.

Todas estas ações são extremamente importantes, todavia, existe uma importante crítica sobre a prevalência da regularização fundiária em relação às políticas de reforma agrária. Se é certo que todas devem ter seu lugar garantido, também é fato que uma não pode servir-se de argumento para deixar a outra de lado, lamentavelmente, nos últimos anos isto tem ocorrido na execução de políticas de reforma agrária no país como observa Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2007), por exemplo, em artigo publicado no site do Repórter Brasil critica veementemente as ações dos últimos anos na política de reforma agrária.

Para o autor, o MDA e o INCRA divulgam apenas a totalidade das ações dos órgãos agrupando todas as metas que compõem o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), isto é, não indicam apenas os dados sobre a criação de assentamentos decorrentes de desapropriações de propriedades improdutivas, compras de terra ou de terras públicas griladas. Ele critica a união dos dados referentes à reforma agrária com os dados de regularização fundiária de povos tradicionais, por mascarar de fato a ausência de políticas de reforma agrária.

As críticas formuladas às ações de implementação do II PNRA pesam sobretudo, quanto à concepção de reforma agrária considerada, isto é, para que haja reforma agrária deveria existir necessariamente a desconstituição do latifúndio via desapropriação.

De 2003 a 2010, conforme dados disponíveis no SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), foram desapropriados 205 imóveis nos estados da Região Norte, totalizando 849.388ha de área, ao passo que entre 1995 e 2002, foram 527 imóveis com cerca de 2.650.592ha desapropriados. No primeiro mandato do Governo Dilma, entre 2011 e 2014, foram apenas 8 imóveis rurais desapropriados, com uma área de 23.834ha. Em 2015, pela primeira vez na história, nenhum decreto desapropriatório para fins de reforma agrária foi assinado no país.

Por essa concepção de reforma agrária, existiria verdadeiro contrassenso, onde o II PNRA se propôs a realizar o maior projeto de reforma no país, sem haver significado na prática em um maior número de desapropriações de imóveis improdutivos. Ao mesmo tempo, os números divulgados pelo INCRA tornaram-se expressivos e com mais famílias beneficiadas.

Sob o ponto de vista dos processos de lutas sociais e diferentes sujeitos que podem ser abrangidos por uma política de reforma agrária que considere diversos instrumentos, é preciso diferenciar o significado dos termos "acesso à terra" e "acesso ao território". Enquanto "acesso à terra" estaria associado às reivindicações camponesas pela reforma agrária, remontando às lutas pela terra que se consolidaram desde a década de 1950, o "acesso ao território" e as demandas territoriais estão associados a lutas que envolvem questões étnicas e de identidade, autorreconhecimento e as relações específicas das comunidades com os recursos naturais[3].

---

3 Nesse sentido, recomendamos a leitura de GUEDES, André Dumans. Fronteiras e limites entre lutas por terra e território no Norte de Minas Gerais. *In:* Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em situação de conflitos socioambientais. MARÉS, Carlos Frederico; JOCA, Priscylla Monteiro; OLIVEIRA, Assis da Costa; MILÉO, Bruno Alberto Paracamo; ARAÚJO, Eduardo Fernandes; MOREIRA, Érika Macedo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana (orgs.). Brasília: IPDMS, 2015, pp. 288-306

5.3.3.1. Modalidades de Assentamentos Federais e Estaduais

Tendo em vista o conceito e as atuais tendências de reconhecimento de projetos sob a denominação "assentamento", são apresentados abaixo dois quadros resumo[4] com as principais modalidades de assentamentos federais e as modalidades de assentamentos criadas pelo Estado do Pará, com a legislação básica aplicável, definidoras de objetivos, características e requisitos básicos para criação.

Conforme a discussão já apresentada, dentre os assentamentos federais incluem-se aqueles criados diretamente pelo INCRA, além dos instrumentos fundiários criados por entes federais distintos no âmbito da execução de outras políticas públicas, como é a o caso das unidades de conservação criadas no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente. A mesma lógica ocorre quando os assentamentos são criados pelos Estados.

O reconhecimento de tais instrumentos como assentamentos tem como objetivo não a alteração da sua natureza jurídica, mas sim a inclusão dos beneficiários no rol de direitos e políticas públicas específicas da reforma agrária, como por exemplo, o acesso ao crédito diferenciado para moradia e desenvolvimento de atividades agroextrativistas.

Assentamentos Federais criados ou reconhecidos pelo INCRA

Nome	Características	Legislação aplicável
Projeto de Assentamento Federal (PA)	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, através do INCRA.	Instrução Normativa/INCRA nº. 15 de 30de março de 2004
Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do INCRA. Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas. Atividades ambientalmente diferenciadas.	Portaria/INCRA nº. 268 de 23 de outubro de 1996

4 Os quadros resumos apresentados foram adaptados a partir das tabelas de modalidades de assentamentos disponíveis nos sites do Instituto Socioambiental (ISA) e do INCRA. Disponível em:<http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/DefinioTiposdeAssentamentoeCrditos.pdf> e <http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao>.

Nome	Características	Legislação aplicável
Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, através do INCRA. Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para povos tradicionais.	Portaria/INCRA nº. 477 de 04 de novembro de 1999
Projeto de Assentamento Florestal (PAF)	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, através do INCRA. Especialmente aplicável à região norte, devendo a produção florestal madeireira e não madeireira atender a regulamentações do IBAMA para Manejo Florestal Sustentável.	Portaria/INCRA nº. 1.141 de 19 de dezembro de 2003 e Portaria/INCRA nº 215, de 6 de junho de 2006
Reservas Extrativistas (RESEX)	Competência de criação da União, através do IBAMA. Reconhecimento pelo INCRA como Projeto de Assentamento viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária	Criação: Lei nº. 9985/2000 e Decreto nº. 4340/2002 Reconhecimento: Portaria Interministerial nº. 13 de 19 de setembro de 2002 e Norma de Execução/ INCRA nº. 69 de 12 de março de 2008.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Floresta Nacional (FLONA)	Competência de criação da União, através do IBAMA. Reconhecimento pelo INCRA como Projeto de Assentamento viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária	Criação: Lei nº. 9985/2000 e Decreto nº. 4340/2002 Reconhecimento: Por analogia à Portaria Interministerial nº. 13 de 19 de setembro de 2002 de reconhecimento das Resex e Norma de Execução/ INCRA nº. 69 de 12 de março de 2008.

Fonte: elaborado pelos autores

Assentamentos Estaduais criados pelo Estado do Pará e reconhecidos pelo INCRA

Nome	Características	Legislação aplicável
Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (PEAS)	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade do Estado do Pará, através do ITERPA. São áreas trabalhadas em regime de economia familiar que utilizam racionalmente os recursos naturais existentes, cumprindo a função socioeconômica e ambiental da terra. O INCRA reconhece os Projetos Estaduais como Projetos de Reforma Agrária viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária	Decreto Estadual nº. 2.280, de 24 de maio de 2010 (Programa Estadual de Assentamentos) e Instrução Normativa/ ITERPA nº. 03 de 09 de junho de 2010 (Processo de criação dos Projetos Estaduais de Assentamentos). Reconhecimento: Norma de Execução/ INCRA nº. 37, de 30 de março de 2004 e Norma de Execução/INCRA nº. 69 de 12 de março de 2008.
Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista (PEAEX)	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade do Estado do Pará, através do ITERPA. Destinado a populações que ocupem áreas dotadas de riquezas extrativas e pratiquem prioritariamente a exploração sustentável dos recursos naturais voltada para a subsistência e, complementarmente, se dediquem à agricultura familiar de subsistência, outras atividades de baixo impacto ambiental e à criação de animais de pequeno porte. O INCRA reconhece os Projetos Estaduais como Projetos de Reforma Agrária viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária	Decreto Estadual nº. 2.280, de 24 de maio de 2010 (Programa Estadual de Assentamentos) e Instrução Normativa/ ITERPA nº. 03 de 09 de junho de 2010 (Processo de criação dos Projetos Estaduais de Assentamentos). Reconhecimento: Norma de Execução/ INCRA nº. 37, de 30 de março de 2004 e Norma de Execução/INCRA nº. 69 de 12 de março de 2008.
Território Estadual Quilombola (TEQ). Na legislação estadual os TEQ são elencados como assentamentos.	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade do Estado do Pará, através do ITERPA. Destina-se aos remanescentes das comunidades de quilombos, cujos territórios tenham sido reconhecidos de propriedade dos mesmos e visa garantir o etnodesenvolvimento destas comunidades.	Decreto Estadual nº. 2.280, de 24 de maio de 2010 (Programa Estadual de Assentamentos) e Instrução Normativa/ ITERPA nº. 03 de 09 de junho de 2010 (Processo de criação dos Projetos Estaduais de Assentamentos). Reconhecimento: Norma de Execução/ INCRA nº. 37, de 30 de março de 2004 e Norma de Execução/INCRA nº. 69 de 12 de março de 2008.

Fonte: elaborado pelos autores

5.3.4. Usucapião Especial Rural

O usucapião especial rural é uma modalidade de aquisição originária da propriedade rural, na qual o indivíduo, por meio da posse prolongada e de demais requisitos legais, poderá adquirir a propriedade do bem.

A finalidade deste instituto é o cumprimento da função social da propriedade, considerando que um indivíduo, que não é o real proprietário, faz uso do bem e o torna útil para a sociedade, constituindo, desta forma, um importante mecanismo para a democratização do acesso à terra. Ademais, o usucapião dá juridicidade a uma situação de fato (posse), transformando-a em direito, acabando com as incertezas da aquisição da propriedade e garantir sua estabilidade e segurança, efetivando os princípios da justiça e da equidade (BARBOSA, 2005).

A Lei nº 6.969/81 dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de Imóveis Rurais, regulamentando tal instituto. Em seu art. 1º reza que:

> Art. 1º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, **não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares**, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

ATENÇÃO
A partir da Medida Provisório 870/2019 houve mudança das competências para a criação dos projetos de assentamento. Vejamos:

> [...]
>
> Art. 21. Constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: [...]
>
> XIII - políticas e fomento da agricultura familiar;
>
> XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas;
>
> [...]
>
> Art. 23. Constitui área de competência do Ministério da Cidadania:
>
> [...]
>
> XVII - assistência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos;

A Constituição Federal 1988, trazendo algumas modificações, legislou sobre esta modalidade de usucapião, nos seguintes termos:

> Art. 191 - Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, **não superior a cinqüenta hectares**, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Conforme se verifica, Marques (2015) afirma que apenas a pessoa do agricultor e sua família podem fazer jus a esta modalidade de aquisição, isto é, tão somente pessoa física, considerando que pessoa jurídica não poderá tornar produtiva por seu trabalho e ter sua moradia habitual.

Ademais, o indivíduo deve ter *animus domini*, ou seja, o desejo de ser dono e agir como se dono fosse, sem qualquer vinculação jurídica ou subordinação ao legítimo dono. Esta posse autônoma deve durar pelo prazo de 05 anos, sem qualquer interrupção, devendo o exercício da posse ser contínuo, sem qualquer fragmentação. Porém,

Durante a concretização deste lapso temporal, a posse não pode ter oposição, isto é, tem que ser mansa e pacífica[5].

Para fazer jus a esta aquisição, a posse não precisa estar pautada no justo-título e na boa-fé.

Sobre justo-título, Farias e Rosenvald (2007, p. 277) esclarecem:

> Justo título é o instrumento que conduz um possuidor a iludir-se, por acreditar que lhe outorga a condição de proprietário. Trata-se de um título que, em tese, apresenta-se como instrumento formalmente idôneo a transferir a propriedade, malgrado apresente algum defeito que impeça a sua aquisição. Em outras palavras, é o ato translativo inapto a transferir a propriedade.

5 Entende-se que a oposição somente poderá ser desqualificada mediante oposição judicial (ação judicial), a fim de garantir a ampla defesa e o contraditório, pois simples insatisfação do proprietário não pode ensejar quebra da pacificidade da posse. O legítimo dono deve se utilizar de meio judicial cabível para se opor (Farias e Rosenval, 2007)

Outrossim, os bens públicos são imprescritíveis[6], isto é, não podem ser adquiridos por usucapião, conforme determinação constitucional estampada no art. 191, parágrafo único, na qual reza que "os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião". A Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido da Carta Magna, propugna que "desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião".

Após estas análises, deve-se abordar a questão da dimensão do imóvel a ser usucapido, considerando que existe divergência entre a Lei 6.969/81 e a Constituição Federal, uma vez que a lei infraconstitucional afirma que o imóvel a ser usucapido teria que ter o limite de até 25 ha ou a dimensão do módulo rural, enquanto que a Carta Magna aduz que o limite é de 50 ha.

Percebe-se que há divergência quanto ao tamanho. E por óbvio que o teor da Carta Magna deve prevalecer, devendo considerar o tamanho de 50 ha como o limite a ser usucapido (MARQUES, 2015).

Contudo, em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça[7], ficou consignado que é possível usucapir área menor que a do módulo rural, considerando a necessidade de proteção do agricultor e do aprimoramento da política agrícola. Aduziu, também, que a Constituição Federal estabelece limite máximo, e não limite mínimo. Eis a ementa:

> RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO RURAL CONSTITUCIONAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL. MÓDULO RURAL. ÁREA MÍNIMA NECESSÁRIA AO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DO IMÓVEL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DA NORMA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVISÃO DE ÁREA MÁXIMA A SER USUCAPIDA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE ÁREA MÍNIMA. IMPORTÂNCIA MAIOR AO CUMPRIMENTO DOS FINS A QUE SE DESTINA A NORMA. 1. A propriedade privada e a função social da propriedade estão previstas na Constituição Federal de 1988 dentre os direitos e garantias individuais (art. 5.º, XXIII), sendo pressupostos indispensáveis à promoção da política de desenvolvimento urbano (art. 182, § 2.º) e rural (art. 186, I a IV). 2. No caso da propriedade rural, sua função social é cumprida, nos termos do art. 186 da CF/1988, quando seu aproveitamento for racional e apropriado; quando a utilização

6 Em contraposição ao que permite o art. 2º da Lei 6.969/81: A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.
7 Recurso Especial nº 1040296 / ES, da lavra do Min. MARCO BUZZI. Acórdão Publicado em 14/08/2015

dos recursos naturais disponíveis for adequada e o meio ambiente preservado, assim como quando as disposições que regulam as relações de trabalho forem observadas. 3. A usucapião prevista no art. 191 da Constituição (e art. 1.239 do Código Civil), regulamentada pela Lei n. 6.969/1981, é caracterizada pelo elemento posse-trabalho. Serve a essa espécie tão somente a posse marcada pela exploração econômica e racional da terra, que é pressuposto à aquisição do domínio do imóvel rural, tendo em vista a intenção clara do legislador em prestigiar o possuidor que confere função social ao imóvel rural. 4. O módulo rural previsto no Estatuto da Terra foi pensado a partir da delimitação da área mínima necessária ao aproveitamento econômico do imóvel rural para o sustento familiar, na perspectiva de implementação do princípio constitucional da função social da propriedade, importando sempre, e principalmente, que o imóvel sobre o qual se exerce a posse trabalhada possua área capaz de gerar subsistência e progresso social e econômico do agricultor e sua família, mediante exploração direta e pessoal - com a absorção de toda a força de trabalho, eventualmente com a ajuda de terceiros. 5. Com efeito, a regulamentação da usucapião, por toda legislação que cuida da matéria, sempre delimitou apenas a área máxima passível de ser usucapida, não a área mínima, donde concluem os estudiosos do tema, que mais relevante que a área do imóvel é o requisito que precede a ele, ou seja, o trabalho realizado pelo possuidor e sua família, que torna a terra produtiva e lhe confere função social. 6. Assim, a partir de uma interpretação teleológica da norma, que assegure a tutela do interesse para a qual foi criada, conclui-se que, assentando o legislador, no ordenamento jurídico, o instituto da usucapião rural, prescrevendo um limite máximo de área a ser usucapida, sem ressalva de um tamanho mínimo, estando presentes todos os requisitos exigidos pela legislação de regência, parece evidenciado não haver impedimento à aquisição usucapicional de imóvel que guarde medida inferior ao módulo previsto para a região em que se localize. 7. A premissa aqui assentada vai ao encontro do que foi decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em conclusão de julgamento realizado em 29.4.2015, que proveu recurso extraordinário, em que se discutia a possibilidade de usucapião de imóvel urbano em município que estabelece lote mínimo para parcelamento do solo, para reconhecer aos recorrentes o domínio sobre o imóvel, dada a implementação da usucapião urbana prevista no art. 183 da CF. 8. Na oportunidade do Julgamento acima referido, a Suprema Corte fixou a seguinte tese: Preenchidos os

> requisitos do art. 183 da CF, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área onde situado o imóvel (dimensão do lote) (RE 422.349/RS, rel. Min. Dias Toffoli, 29.4.2015) 9. Recurso especial provido.

Após abordada a questão material, falemos, de forma sucinta, a questão processual da ação de usucapião.

A priori, a Lei nº 6.9.69/81 regulamenta o procedimento da ação de usucapião rural, aduzindo que a ação tramitaria pelo rito sumário. Entretanto, com o advento do Novo Código de Processo Civil, o procedimento sumário foi revogado, de modo que o único rito comum previsto é o ordinário, que, por ser o único, passa a ser chamado de forma correta de procedimento comum (NEVES, 2016).

No entanto, deve-se compreender que, em que pese o rito sumário ter sido revogado, não significa que o procedimento especial regulamentado pela Lei acima referida tenha sido, igualmente, revogado.

Os procedimentos especiais previstos na legislação extravagante, ou seja, fora do Código de Processo Civil, o § 2.º do art. 1.046 do Novo CPC estabelece que permanecem em vigor as disposições que os regulam, sendo a tais procedimentos especiais aplicado supletivamente o Novo Código de Processo Civil (NEVES, 2016).

Portanto, desta forma, é possível ainda aplicar a Lei 6.969/81 para reger a ação de usucapião rural, apenas excetuado o fato de ser rito sumário.

Marques (2015, p. 102) elenca de forma didática as mudanças processuais. São as seguintes as diretrizes:

- a competência é do Juiz da Comarca da situação do imóvel;
- é admissível a realização de audiência de justificação prévia da posse, com vista à concessão de sua manutenção em caráter liminar;
- as comunicações processuais consistem na citação pessoal daquele em cujo nome esteja registrado o imóvel usucapiendo, dos réus ausentes, incertos e desconhecidos.
- o prazo para contestar a ação é contado a partir da intimação da decisão que declara justificada a posse;
- se o autor da ação pedir assistência judiciária gratuita, envolve esta até os emolumentos para o registro da sentença favorável que for prolatada;
- o usucapiente pode invocar, como matéria de defesa, o seu direito de usucapir o imóvel, valendo a sentença que o reconhecer como título registrável.

Estas diretrizes visam a celeridade da ação de usucapião, considerando a importância vital da questão para o pleno desenvolvimento da questão agrária e proteção do possuidor que implementa a função social da propriedade rural.

Deve-se referir que o Novo Código de Processo Civil (art. 1.071) estabeleceu o Usucapião Extrajudicial, ao inserir o art. 216-A na Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73):

> Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:
>
> I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;
> II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;
> III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;
> IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.
> § 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.
> § 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.
§ 4º O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.
§ 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.
§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.
§ 7º Em qualquer caso, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, nos termos desta Lei.
§ 8º Ao final das diligências, se a documentação não estiver em ordem, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido.
§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.
§ 10º. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum."

5.4. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS

Os estrangeiros no Brasil possuem restrições na aquisição e arrendamento de imóveis rurais. Essa distinção possui previsão constitucional, conforme se depreende da leitura do art. 190 da Constituição de 1988: "[a] lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional".

Inúmeras são as razões que levam um país a limitar o acesso de estrangeiros à terra, segundo a literatura: segurança nacional, o domínio da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do "tecido" social da nação, o controle dos investimentos diretos estrangeiros, a regulação da imigração, bem como a garantia do controle da produção de alimentos (HODGSON; CULLINAN; CAMPBEL, 1999).

Contemporaneamente, o debate sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em razão de tradings internacionais, que controlam parte da produção de grãos no Brasil, numa rede de negócios que se estende também a outros continentes (WALTZ, 1986). Essa nova estrutura produtiva, que estabelece o controle produtivo ou a concentração de terras nas mãos de grandes corporações, fundos de investimento e os mercados financeiros foi denominado internacionalmente de *land grabbing*. Segundo Sauer (2010), suas consequências vão além da produção, uma vez que evidenciam confrontos rurais, e podem ocasionar a violação de direitos humanos.

Para saber mais

- A Constituições de 1967, também possuía disposições especificas sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, a saber:

  > Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos têrmos seguintes:
  >
  > [...]
  >
  > § 34. A lei disporá sôbre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

- O Ato Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969 assim dispunha sobre a questão:

  > Art. 1º A aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país.
  >
  > Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de transmissão causa mortis.
  >
  > Art. 2º Para os efeitos dêste Ato, considera-se residente no país o estrangeiro que nêle possua permanência definitiva.
  >
  > Art. 3º Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Segundo o item 7 do parecer da Consultoria-Geral da União CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, aprovado pelo parecer da Advocacia-Geral da União AGU LA01/2010, podemos identificar as seguintes razões do governo brasileiro para justificar para essa restrição:

- Expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
- Valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo de desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
- Crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
- Aumento da grilagem de terras;
- Proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras;
- Incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
- Ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
- Aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.

Em relação a essas diretrizes, segundo Pereira (2014, p. 35-36), o "preceituado pelo art. 190 da Constituição Federal levou em conta, portanto, a importância do imóvel rural para o país, de modo que o estrangeiro dele não se assenhore indiscriminadamente como proprietário ou arrendatário".

No plano infraconstitucional a temática é regulada pelos seguintes instrumentos legais: a) Lei n 5.709/71, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/74; e b) Lei 6.634/79, regulamentada pelo Decreto 85.064/80. Como podemos observar, a legislação que regula a temática é anterior à 5 de outubro de 1988, sendo necessário analisar quais dispositivos sobre o tema foram ou não recepcionado. Por essa razão, tramita um projeto de lei (PL4059/2012) que visa à total revogação e substituição da Lei nº 5.709/1971. Art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que incluiu as regras para o arrendamento rural por pessoas estrangeiras, naturais ou jurídicas. A norma regulamentadora em vigor é a Instrução Normativa INCRA n. 88, de 13 de janeiro de 2017.

De forma didática podemos classificar as limitações da aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros: a) objeto; b) concentração por nacionalidade no município; c) área a ser adquirida; e d) sujeito.

Quanto ao **objeto**, o imóvel rural necessita estar devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis, bem como regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR em nome do transmitente. O instrumento utilizado na aquisição é sempre a escritura pública independentemente do valor do bem, sob pena de nulidade (art. 8º da Lei no 5.709/1971).

No que concerne a **concentração por nacionalidade no município** a soma das propriedades rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas não poderá ultrapassar ¼ (25%) da superfície dos municípios onde se situem, sendo que uma mesma nacionalidade não poderá deter mais de 40% (10% por nacionalidade) desse percentual (art. 12, da Lei 5.709/1971).

Uma terceira limitação é a área a ser adquirida, pois, além das limitações máximas determinadas por lei para pessoas físicas estrangeiras residentes de até 50 módulos e para pessoas jurídicas com autorização para funcionar no país ou empresas brasileiras a elas equiparadas de até 100 módulos, a forma de cálculo desse módulo é distinta dos nacionais. Utiliza-se como base o módulo de exploração indefinida e não o módulo rural ou fiscal, como visto nos capítulos anteriores).

Por fim, cabe examinar as limitações decorrentes do **sujeito.** Para compreendermos as limitações ligadas à alienação e arrendamento de imóveis rurais, é essencial definir o conceito de estrangeiro para essa legislação, seja ele pessoa física ou jurídica.

Atenção
Ficam excluídas das restrições de **concentração por nacionalidade no município** as seguintes aquisições de áreas rurais:

- inferiores a 3 (três) módulos;
- que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;
- quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

Módulo de exploração indefinida (MEI)
O MEI é uma unidade de medida expressa em hectares, elaborada a partir do conceito e módulo rural, mas sem levar em conta o tipo de exploração econômica do imóvel, como ocorre com o módulo rural (fração mínima de parcelamento. Determinado por normativos internos do INCRA, a dimensão do MEI no país varia entre 5 e 100 ha, de acordo com a região

Pessoa física	Pessoa jurídica
Os que não são brasileiros natos ou naturalizados (art. 12, incisos I e II da CF), isto é, todas as pessoas físicas que não tem a condição jurídica de brasileiro, ou a perderam (art. 12, § 4º).	Sociedade empresária com sede no exterior, autorizada a funcionar no país 8 Ou Pessoa jurídica brasileira equiparada, constituída segundo as leis brasileiras, com sede no Brasil, e que possua participação majoritária, a qualquer título, de capital estrangeiro, e desde que o(s) sócio(s) pessoa(s) natural(is) ou jurídica(s) estrangeira(s), respectivamente, resida(m) ou tenha(m) sede no exterior.

Cabe destacar que essa restrição aos sujeitos estrangeiros comporta algumas exceções. Vejamos:

- Portugueses gozam de estatuto especial, podendo adquirir terras como os brasileiros (Decreto Legislativo n.º 82, de 24/11/1971, regulamentado pelo Decreto n.º 70.436, de 18/04/72).
- Não há impedimento legal para que o brasileiro naturalizado adquira o imóvel rural. A aquisição é livre, não dependendo de autorização do Incra, mesmo nos casos de imóvel localizado na faixa de fronteira.
- É vedada, a qualquer título, a doação de terras da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios à pessoa estrangeira, salvo nos casos previstos em legislação de núcleos coloniais onde estrangeiros pessoas físicas se estabeleçam em lotes rurais, como agricultores, estrangeiros imigrantes (art. 14 da Lei nº 5.709/1971).

Atenção

Ficam isentos das restrições do artigo 12 caput e § 1º da Lei nº 5.709/71 o(a) estrangeiro(a) casado(a) com brasileira(o) e que tenha filhos brasileiros. As restrições estabelecidas na Lei nº 5.709/71 não se aplicam aos casos de sucessão legítima, desde que:

- O herdeiro, pessoa estrangeira, resida no Brasil;
- Aprovação prévia do Conselho de Defesa Nacional, se o imóvel se localizar em faixa de fronteira.
- O estrangeiro, além de morar no Brasil, deve ter visto do Ministério da Justiça para permanecer no País.

8 Os incisos I a VI, parágrafo primeiro, do art. 1.134 do Código Civil tratam da forma como devem obter autorização para funcionar no País, objetivando a defesa da economia nacional e a garantia do cumprimento das obrigações a serem contraídas. Segundo o art. 1.136 do Código Civil, tais sociedades também terão de inscrever seus atos constitutivos no registro próprio do lugar em que irão se estabelecer, podendo constar da sua denominação original as expressões "do Brasil" ou "para o Brasil". Igualmente, deverão estar inscritos no CNPJ.

Antes de passarmos para a análise das condições para que os sujeitos possam ter acesso à terra no Brasil, lembramos que as exigências para alienação de bens, **são extensíveis aos contratos de arrendamento rural** (Lei n. 8.629/1993).

5.4.1. Limitação para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa física

Sobre as disposições ligadas às pessoas físicas não há debates quanto à recepção das normas pela nova ordem constitucional. A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, salvo autorização do Congresso Nacional. Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre.

A aquisição ou o arrendamento de imóvel rural com área contínua ou descontínua, compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, por pessoa natural estrangeira residente no Brasil, dependerá de autorização do INCRA, ficando limitada aos estrangeiros com residência no Brasil.

Contudo, a autorização para aquisição ou arrendamento, por pessoa natural estrangeira, de imóvel rural com área superior a 20 (vinte) módulos de exploração indefinida, condicionar-se-á a aprovação de projeto de exploração, conforme procedimentos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 27 de setembro de 2012.

Todos os imóveis que estejam em faixa de fronteira ou em área considerada de segurança nacional, necessitam de assentimento prévio (autorização) do Conselho de Defesa Nacional.

Importante
Para não se submeter aos ditames da Lei 5.709/1971, estrangeiros passaram a celebrar contrato de direito real de superfície para explorar imóveis rurais. Não há consenso doutrinário se a limitação da alienação e do arrendamento são extensíveis a essa modalidade de direito real. Há ainda os seguintes direitos reais que não foram contemplados com a referida limitação: usufruto, direito de uso, anticrese, hipoteca, servidão, penhor.

É importante mencionar que, apesar de não haver grande debate sobre as normas para a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas, algumas dúvidas existem sobre sua regulação, vejamos alguns exemplos[9]:

- No caso de união estável contraída por um cidadão brasileiro com pessoa estrangeira, a existência da sociedade conjugal será impedimento à aquisição da propriedade de imóvel rural:
- E no caso de sucessão legítima, como se deverá compreender a situação do estrangeiro, filho de brasileiros? Sendo o imóvel rural o único bem do espólio, o que fazer?

5.4.2. Limitação para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa jurídica

A pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, ou a pessoa jurídica brasileira a ela equiparada, nos termos do § 1º do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, e do Parecer AGU nº LA-01/2010, só poderá adquirir ou arrendar imóvel rural destinado à implantação de projetos agrícolas, pecuários, florestais, industriais, turísticos ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários ou sociais, sempre condicionado a aprovação de um projeto de exploração, que deverá seguir o que dispõe a Instrução Normativa Conjunta/MDA/MAPA/MTUR/INCRA nº 1, de 27 de setembro de 2012.

As restrições às pessoas jurídicas estrangeiros ou brasileiras a elas equiparadas aplicam-se a qualquer alienação ou arrendamento de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira ou à pessoa jurídica brasileira equiparada, inclusive em casos de fusão ou incorporação de empresas, de alteração de seu controle acionário, ou de transformação de pessoa jurídica brasileira para pessoa jurídica estrangeira, bem como, aos casos de aquisição(ões) ou arrendamento(s)

Atenção
Para que ocorra a equiparação de pessoa jurídica brasileira à pessoa jurídica estrangeira, é necessário que seu(s) sócio(s) estrangeiro(s), na forma descrita no caput, detenha(m) a maioria do capital social, ou que sua participação acionária lhe(s) assegure o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores, de dirigir as atividades sociais e de orientar o funcionamento dos órgãos da empresa, nos termos do § 1º, do art. 1º da Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, e item 273 do Parecer LA CGU/AGU Nº 01/2008, publicado no D.O.U, de 23 de agosto de 2010.

9 Questionamentos levantador por Fernando Scaff, na coluna Direito do Agronegócio no blog Consultor Jurídico, disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/direito-agronegocio-aquisicao-terras-estrangeiros-questao-nao-resolvida. Acesso: 4 jan. 2017.

indireto(s), por meio de participações de quotas sociais ou de ações de empresa(s) detentora(s) de imóvel(is) rural(is) (art. 20 do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974).

Sobre essa equiparação é importante mencionar que há um grande debate sobre a constitucionalidade da equiparação entre pessoas jurídicas estrangeiras, havendo inclusive ações judiciais específicas no STF (ADPF 342 e ACO 2463), pendentes de julgamento final. O fundamento constitucional aventado é de que o art. 171 da Constituição de 1988 não estabeleceu diversidade de tratamentos entre empresas nacionais com ou sem capital estrangeiro, fora dos casos constitucionalmente previstos, de sorte que não teria o texto constitucional recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971.

5.4.3. Efeitos do descumprimento das limitações

O art. 15 da Lei nº 5.709/1971 prevê a nulidade do ato quando não obtida a autorização necessária para o estrangeiro adquirir área rural. A rigor, a declaração de nulidade depende da propositura de ação anulatória do título. A jurisprudência, contudo, tem admitido o cancelamento direto do registro de compra e venda no qual não se obteve a indispensável autorização do INCRA (BARBOSA; CASTANHEIRA, 2017)

Nos termos do art. 1º da Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, em todos os casos de aquisições ou arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros realizados em desacordo com o disposto na Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, o INCRA requererá ao Corregedor-Geral da Justiça do Estado de localização do imóvel rural a declaração de inexistência e o cancelamento da matrícula ou do registro respectivo, bem como, comunicando, obrigatoriamente ao Ministério Público Estadual.

Contudo, é importante mencionar que a nulidade de pleno direito do registro não será decretada se atingir terceiro de boa-fé, que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel (§ 5º do art. 214 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973).

A Instrução Normativa INCRA n. 88/2017 previu ainda algumas hipóteses de regularização das alienações não previamente autorizadas (art. 28), nas seguintes hipóteses:

- Quando o(a) estrangeiro(a) for casado(a) com brasileira(o) e que tenha filhos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil, na condição de indeterminada ou no caso de naturalização após a aquisição desde que:

- Não ultrapasse o limite de 50 MEI, em área contínua ou descontínua;
- Não ultrapasse o limite de 25% (vinte e cinco por cento) da área total do município em mãos de estrangeiros;
- Não ultrapasse o limite de 10% (dez por cento) da área total do município por estrangeiro da mesma nacionalidade; e
- Não se localiza em faixa de fronteira e nem em área considerada indispensável à segurança nacional.

- O(a) estrangeiro(a) transfere o domínio do imóvel rural para brasileiro.
- O(a) estrangeiro(a) tenha adquirido o imóvel rural em data anterior a 7 de outubro de 1972.

EXERCÍCIO

1) (Núcleo de Computação Eletrônica UFRJ (NCE) - 2005 - INCRA - Analista em Reforma Agrário). **Segundo o Estatuto da Terra, os três principais expedientes que deveriam ser utilizados para que o "latifúndio" se convertesse em "empresa" eram:**

a) a desapropriação por interesse social de terras improdutivas; incentivos à exportação, subsídios para o cultivo de produtos alimentícios;
b) a desapropriação (somente em casos de existência de tensão social); a tributação progressiva e medidas de apoio técnico e econômico à produção;
c) o confisco de terras improdutivas, o apoio técnico para a formação de cooperativas empresariais e a capacitação de empresários agrícola;
d) a compra de terras improdutivas pelo Estado; leilão de terras para empresas urbanas e tributação decrescente;
e) a tributação progressiva, apoio técnico à comercialização e treinamento de mão-de-obra.

2) (Núcleo de Computação Eletrônica UFRJ (NCE) - 2005 - INCRA - Analista em Reforma Agrário). O Estatuto da Terra (Lei 4.504 novembro de 1964) classificava os imóveis rurais em "Minifúndios" - imóveis com área inferior a um módulo rural e, portanto, incapazes, por definição, de prover a subsistência do produtor e de sua família; "latifúndios por exploração" - imóveis com área entre um e seiscentos módulos, caracterizados pela exploração em níveis inferiores à média regional; "latifúndios por extensão", imóveis com área superior

a seiscentos módulos, independentemente do tipo e características da produção neles desenvolvida; e "empresas", imóveis entre um e seiscentos módulos, caracterizados por um certo nível de aproveitamento do solo, racionalidade na exploração, cumprimento da legislação trabalhista e preservação dos recursos naturais. A partir dessa classificação, analise os objetivos da Reforma Agrária propostos pelo Estatuto da Terra:

I. a gradual extinção apenas dos "latifúndios" em nome da racionalidade da exploração agrícola;
II. a gradual extinção dos "minifúndios" e a valorização da empresa rural;
III. a gradual extinção dos latifúndios e dos minifúndios para a consolidação da «empresa rural»;
IV. a implantação da "empresa rural ";
V. A extinção imediata dos "latifúndios por exploração" e a consolidação dos "latifúndios por extensão".

Os objetivos corretos são somente:

a) I e II;
b) I e III;
c) II e V;
d) III e IV;
e) III e V.

3) (Núcleo de Computação Eletrônica UFRJ (NCE) - 2005 - INCRA - Técnico em Reforma Agrário). **Segundo a legislação fundiária brasileira, analise as seguintes definições: As definições corretas são somente:**

I. Imóvel rural: todo prédio rústico, de área contínua ou descontínua, que se destina ou possa se destinar a atividades agrícolas, agropecuárias, extrativas, florestais ou agroindustriais;
II. Pequena propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais;
III. Média propriedade: imóvel rural com área superior a 4 e até 15 módulos;
IV. Propriedade produtiva: aquela que atinge grau de utilização da terra e de eficiência na exploração da terra superior a 80%
V. Latifúndio por exploração: imóvel rural com área superior a 600 módulos

As definições corretas são somente:

a) II e III;
b) I, II e III;
c) I, III e V;

d) II, III e V;
e) III, IV e V.

4) (VUNESP - 2018 - PC-BA - Delegado de Polícia). **Nos termos da Lei Federal nº 4.504/1964, assinale a alternativa correta.**

a) Módulo Rural é o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar.
b) Reforma agrária é o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinam a orientar as atividades agropecuárias, no interesse da economia rural, para garantir ao trabalhador rural o pleno emprego e integração com o processo de industrialização do país.
c) É dever do Poder Público promover e criar condições de acesso do trabalhador rural e urbano à moradia própria, de preferência nas regiões onde trabalha.
d) Latifúndio é a denominação dada a propriedade rural de grande extensão, pertencente a uma ou várias pessoas, a uma família ou empresa, com exploração agrícola e/ou agropecuária, que segue um sistema moderno de produção, com utilização de maquinários e aparelhos tecnológicos que garantem alta produtividade da terra.
e) Imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.

5) (CESPE - 2013 - PC-BA - Delegado de Polícia). **No tocante ao direito agrário, julgue os seguintes itens.** Considere que um terreno dividido por uma estrada cumpra sua função social, sendo destinado a atividades agropecuárias. Nessa situação hipotética, em decorrência dessa divisão, o prédio rústico não é caracterizado como imóvel rural.

( ) CERTO ( ) ERRADO

6) (CESPE - 2013 - DPE-TO - Defensor Público). **Assinale a opção correta em relação ao imóvel rural.**

a) a) O imóvel rural de área compreendida entre um e quinze módulos fiscais é considerado pequena propriedade.
b) b) A pequena propriedade rural bem como a média, legalmente consideradas, desde que seu proprietário não possua outra, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

c) O imóvel rural considerado legalmente como pequena propriedade rural pode ser objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva.
d) As operações de transferência de imóvel rural objeto de desapropriação para fins de reforma agrária não são isentas de impostos federais, estaduais e municipais.
e) São suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária os imóveis rurais legalmente considerados como pequena e média propriedade rural.

7) (CESPE - 2013 - DPE-TO - Defensor Público). **No que tange aos requisitos necessários para que a propriedade rural cumpra a sua função social, assinale a opção correta.**

a) O proprietário rural deve residir no imóvel.
b) A propriedade rural não pode ter área superior a cinco mil hectares.
c) Não é necessário que se observem as disposições que regulam as relações de trabalho, desde que se respeitem os contratos de arrendamento e parcerias rurais.
d) A propriedade rural não pode ser objeto de contrato de arrendamento.
e) A propriedade rural deve ser aproveitada de forma racional e adequada.

8) (FCC - 2009 - DPE-MA - Defensor Público). **De acordo com o Estatuto da Terra, entende-se por imóvel rural o prédio:**

a) destinado à atividade agrícola, pecuária ou agroindustrial, qualquer que seja a sua localização
b) destinado à atividade agrícola, pecuária ou agroindustrial, desde que localizado fora do perímetro urbano do Município.
c) destinado à atividade agrícola, pecuária ou agroindustrial, desde que assim definido pela legislação municipal.
d) localizado no perímetro urbano no Município, qualquer que seja sua destinação.
e) localizado fora do perímetro urbano do Município, qualquer que seja sua destinação

9) (FGV - 2008 - TJ-PA - Juiz). **Não constitui(em) objetivos gerais da Colonização Oficial:**

a) ampliar a fronteira econômica do país.
b) promover a integração e o progresso social e econômico do colono.
c) elevar o nível do trabalhador rural.

d) constituir novos minifúndios pelo fracionamento de imóveis rurais.
e) promover a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas

10) (FGV - 2008 - TJ-PA - Juiz) Área fixada pelo imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com extensão máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros, configura o conceito de:

a) imóvel rural.
b) propriedade familiar.
c) módulo rural.
d) minifúndio.
e) latifúndio.

11) (FGV - 2008 - TJ-PA - Juiz). **Não constitui requisito para verificação do cumprimento da função social da terra pelos imóveis rurais nos termos do Estatuto da Terra, Lei 4.504/64:**

a) favorecer o bem-estar dos proprietários e dos respectivos trabalhadores, bem como de suas famílias
b) respeito às disposições legais que regulam as relações de trabalho.
c) assegurar a conservação dos recursos naturais.
d) assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico.
e) manter níveis satisfatórios de produtividade

12) TJ-MG - Titular de Serviços de Notas e de Registros (Planejar - 2017). **Quanto a aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, todas as assertivas estão corretas, EXCETO:**

a) A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.
b) Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independendo de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.
c) O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida.

d) Nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, 40% (trinta por cento) da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros.

13) TJ-RS - Titular de Serviços de Notas e de Registros - Provimento (FAURGS - 2015). **Ressalvado o imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional, a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira independe de autorização ou licença se tiver área não superior a**

a) 5 (cinco) módulos.
b) 4 (quatro) módulos.
c) 3 (três) módulos.
d) 2 (dois) módulos.

14) MPE-PA - Promotor de Justiça (FCC - 2014) **Segundo a Constituição Federal, o arrendamento de propriedade rural por pessoa física estrangeira**

a) dependerá de autorização do Senado nos imóveis com área superior a 60 módulos rurais.
b) é limitado a propriedades com até 60 módulos rurais.
c) será regulado e limitado por lei, que também estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.
d) não sofre qualquer tipo de limitação, sendo esta imposta apenas para os casos de aquisição.
e) dependerá de autorização da Câmara dos Deputados.

15) TJ-SP - Titular de Serviços de Notas e de Registros - Provimento (VUNESP - 2014) **Quanto à aquisição de imóvel rural por estrangeiro, assinale a alternativa correta.**

a) A aquisição será livre, independentemente de autorização ou licença, se o imóvel contiver área não superior a 3 (três) módulos (MEI), qualquer que seja a sua localização.
b) A aquisição de mais de um imóvel rural com área não superior a 3 (três) módulos por pessoa física estrangeira residente no país dependerá de autorização do INCRA.
c) A pessoa física estrangeira residente no país (portadora de RNE) somente pode adquirir imóvel rural que não exceda a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.
d) A aquisição de imóvel rural com área entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos por pessoa física estrangeira residente no país dependerá de autorização do INCRA e, se a área territorial exceder a 20 (vinte) módulos, de assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

16) PGE-BA - Procurador do Estado (CESPE - 2014) (adaptado)

I. A soma das áreas dos imóveis rurais pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos municípios em que se situem.

( ) Certo ( ) Errado

II. Com o propósito de defender o território nacional, o legislador constituinte fez constar expressamente na CF vedação à aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras em áreas situadas em faixa de fronteira

( ) Certo ( ) Errado

III. A aquisição de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras sem a observância dos requisitos legais enseja nulidade relativa do ato praticado.

( ) Certo ( ) Errado

17) TJ-PE - Titular de Serviços de Notas e de Registros (FCC - 2013) **Sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, analise as afirmações abaixo.**

I. É livre a aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira, qualquer que seja a área adquirida.
II. A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras não pode ultrapassar um quarto da superfície do Município onde se situem.
III. A aquisição de imóvel rural não superior a três módulos de exploração indefinida por pessoa física estrangeira é livre, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.
IV. Nenhum estrangeiro pode ter mais do que cinquenta módulos rurais de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I e II.
b) III e IV.
c) I e III.
d) I, III e IV.
e) II, III e IV.

18) PGE-MT - Procurador do Estado (FCC - 2011) É correto afirmar sobre a aquisição de imóvel rural no território nacional por estrangeiros:

a) Os portugueses não possuem igualdade de condições com os brasileiros no que tange à aquisição de terras no território nacional.
b) Apenas as terras de fronteira possuem restrições para a aquisição por estrangeiros.
c) Os estrangeiros residentes no Brasil e as pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil podem adquirir terras no território nacional.
d) As restrições impostas ao estrangeiro com relação aos bens imóveis referem-se apenas a sua aquisição.
e) A aquisição de imóvel rural por estrangeiros far-se-á por instrumento diverso da escritura pública.

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

BIJOS, Leila Maria da Juda; DAYRELL, Cristiano de Castro. A aquisição de terras por estrangeiros e soberania: aportes para uma proteção normativa. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 9, nº 4, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/29209/21976. Acesso em: 2 jan. 2019.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel Agrário:** Agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá Edidora, 2007.

REFERÊNCIAS

BERGAMASCO, Sônia M.; NORDER, Luis A. Cabello. *O que são assentamentos rurais?*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CHACPE, Juliana Fernandes. *Do Conceito de Imóvel Rural Como Unidade de Exploração Econômica:* Consequências Quanto à Forma de Elaboração de Laudo Agronômico de Fiscalização e a Classificação Fundiária do Imóvel Para Fins De Desapropriação para Reforma Agrária. Disponibilizado em 02/06/2014 em http://www.incra.gov.br/procuradoria/artigos-e-doutrinas/file/1093-do-conceito-de-imovel-rural-por-juliana-fernandes-chacpe, acessado em 10.01.2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil***.** Direitos Reais. 4 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

HODGSON, S; CULLINAN, C; CAMPBELL, K. *Land ownership and foreigners*: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition an use of land by foreigners. [s.1.] FAO, 1999. Disponível em: http://www.fao.org/3/a-bb039e.pdf. Acesso em: 24 fev. 2017;

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 11 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel Rural para Estrangeiro*. 2 ed. Curitiba: Afiliada, 2014.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário***:** Agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá Edidora, 2007.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito Agrário Constitucional***:** lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

SAUER, Sérgio. Demanda Mundial por Terras: "land grabbing" ou oportunidade de negócios no Brasil? In: *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 04, nº 1/2010, pp. 72-88

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Os números da Reforma Agrária do Governo Lula***.** Texto publicado em Repórter Brasil, 2007. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2007/02/os-numeros-da-reforma-agraria-dogoverno-lula/>. Acesso: 20 fev 2016.

WALTZ, Kenneth N. in KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

Capítulo VI

REFORMA AGRÁRIA
Hipóteses de incidência e processo

Luciana Fonseca
Ibraim Rocha
Brenda Limão de Oliveira
Valena Jacob Mesquisa
Robson Heleno
Luly Fischer

OBJETIVOS DA APRENDIZAGEM

- Compreender a definição de Reforma Agrária.
- Entender o significado político e jurídico da Reforma Agrária segundo a Constituição de 1988 e o Estatuto da Terra e legislação correlata.
- Conhecer os Instrumentos da Reforma Agrária.
- Entender a relação entre Reforma Agrária e Regularização Fundiária de Terras.
- Compreender a relação entre a Lei de Terras do Estado do Pará e Reforma Agrária.
- Conhecer o procedimento da Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária.

O QUE VEREMOS ADIANTE

- Fundamentos e definição da reforma agrária
- Modalidades expropriatórias
- Procedimentos administrativos e judiciais da Reforma Agrária
- Confisco de imóveis rurais

CASO INTRODUTÓRIO

Uma propriedade de 5 mil hectares no município de Macacos, Estado do Pará foi ocupada por 780 famílias. O proprietário foi notificado por edital pelo INCRA de que seria realizada a verificação in loco e não acompanhou a vistoria.

Na vistoria realizada pela Autarquia ficou constado que o imóvel possuía níveis de produtividade da área útil do imóvel abaixo do exigido pela legislação, bem como foi constatado que houve desmatamento não autorizado da reserva legal do imóvel anterior à ocupação da área pelas famílias.

O INCRA realizou estudos de aptidão da área para a criação de um projeto de assentamento, considerando o módulo rural hortigranjeiro da região 10 hectares e o módulo fiscal do município de 100 hectares. A conclusão do agrimensor responsável sobre a destinação para fins de reforma agrária do imóvel vistoriado é de que a área possui floresta densa situada no bioma amazônico, mas sem a presença de mosquitos transmissores de malária ou febre

amarela, sendo a atividade de extrativismo florestal e agricultura de subsistência como atividade complementar a forma mais adequada de explorar de forma produtiva o imóvel.

O processo administrativo foi finalizado, caracterizando a área como improdutiva, e os autos foram encaminhados ao Presidente da República para decisão quanto à expedição do Decreto expropriatório.

QUESTÕES PARA DEBATE

Considerando as informações acima apresentadas, responda:

- Esse imóvel poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária?
- Se esse for o único bem do proprietário, ainda assim poderá ocorrer a desapropriação?
- O procedimento administrativo de notificação do proprietário está de acordo com a legislação em vigor?
- Caso o imóvel venha a ser desapropriado para fins de reforma agrária, todas as famílias que estão hoje o ocupando o imóvel poderão ser assentados na área?
- Alguma limitação ambiental deve ser observada no processo de criação de um projeto de assentamento?
- Qual será a melhor modalidade de assentamento a ser criado no imóvel em questão?

6.1. Definição, fundamentos e finalidade

A instituição da Reforma Agrária no Brasil, a despeito do histórico processo de concentração fundiária existente no país, apenas foi formalizada com a edição da Lei do Estatuto da Terra (Lei 4504/1964). O texto legal introduziu a primeira definição de forma agrária (art. 1º), assim entendida como "[...] **conjunto de medidas** que visem a **promover a melhor distribuição da terra**, **mediante modificações no regime de sua posse e uso**, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade" (grifo nosso).

Dada a sua importância, a temática foi disciplinada em capítulo próprio (arts. 184 a 191). Sua execução está ligada ao art. 3º, que define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Segundo Coca (2013, p. 170-171),

> Existem diferentes interpretações sobre o que é ou o que deveria ser a reforma agrária no Brasil. Diferentes posturas ideológicas geram diferentes abordagens sobre o tema. Estas análises vão desde aquelas que consideram que a reforma agrária geraria mudanças estruturais na sociedade até aquelas que a defendem como uma medida que fomentaria o capitalismo. Alguns consideram ter neutralidade em suas posições, outros admitem que política e produção teórica não se separam.

Ainda segundo o autor, no país a reforma agrária tem sido implantada através de dois modelos: a Reforma Agrária "convencional" e a Reforma Agrária de Mercado. A primeira se dá por meio da política de obtenção de terras (adjudicação, cessão, compra, confisco, desapropriação, doação, incorporação, reconhecimento e transferência) e pela instituição de linhas de financiamento, de maneira com que os lotes devem ser pagos posteriormente pelos camponeses que por ela são beneficiados (Projeto de Cédula da Terra, Banco da Terra, Nossa Primeira Terra/ Consolidação da Agricultura Familiar, etc). Já a segunda por meios de projetos de assentamento individuais e coletivos, criação de unidades de conservação e reconhecimento de territórios quilombolas.

É importante destacar que o INCRA considera como política de reforma agrária tanto o processo de controle da produtividade das propriedades privadas por meio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como o processo de destinação de terras públicas, por meio da regularização fundiária.

Segundo o art. 16 do Estatuto da Terra, a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

O primeiro elemento a se destacar, portanto, é que a reforma agrária se exterioriza pela intervenção do Estado, para redimensionar a estrutura agrária do país, visando a melhor distribuição de terras a todos os que dela necessitam, e o aumento da produtividade, promovendo a efetivação de justiça social.

Assim, conforme sustentado mais acima, a desapropriação de imóveis rurais privados é apenas um dos instrumentos para fazer com que os imóveis rurais cumpram sua função social e deve ser interpretado de forma restritiva (último recurso), pois restringe o direito fundamental à propriedade. Além dela há outros instrumentos que o Estado pode utilizar para realizar a reforma agrária como a tributação progressiva, das terras improdutivas, o incentivo à realização de contratos de parceria e arrendamento e a utilização de terras públicas (PAULSEN, 1997).

Convém reiterar que a reforma agrária, não se realiza pela intervenção na propriedade privada. Essa é apenas uma das possibilidades de obtenção de imóveis para esse político. Seu principal objetivo é sancionar o proprietário que descumpre a função social, sendo a perda da propriedade uma consequência, tal como ocorre com o confisco.

A redistribuição das terras para fins de promoção da reforma agrária se faz através de três caminhos principais:

- Destinação de bens dominicais da União, dos Estados membros e dos Municípios, respeitada a competência de cada ente federativo, sendo dada prioridade à destinação de terras devolutas;
- Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária
- Compra e venda de imóveis rurais, para destinação à reforma agrária.

A destinação das terras devolutas da União e dos Estados membros e dos Municípios, para a reforma agrária está arrimada primeiramente no mandamento constitucional. A destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188 da CRFB). No nível infraconstitucional este mecanismo é previsto, conforme no art. 9º do Estatuto da Terra e no art. 13 da Lei nº 8.629/1993, que determina que as terras públicas terão prioridade para a destinação ao Programa de Reforma Agrária. Não faz sentido que o Estado possuindo terras adequadas para promoção de reforma agrária, não as priorize para a realização deste grande objetivo político, da promoção da justa distribuição de terras, economicamente menos onerosa.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é prevista no artigo 184 da Constituição Federal, sendo regulamentada pela Lei nº 8.629/93 c/c Lei Complementar nº 76/93. É o instrumento pelo qual a União, mediante a intervenção judicial, adquire de forma originaria a propriedade privada rural, excluindo-a do âmbito privado por não cumprir a função social, mediante a prévia e justa indenização, em dinheiro, das benfeitorias úteis e necessárias e em Títulos da Dívida Agrária (TDA) o valor da terra nua, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, estando imunes a esta forma de intervenção a pequena e média propriedade rural, desde que seja a única, e ainda a propriedade produtiva.

A compra de imóveis para posterior destinação a trabalhadores rurais foi regulamentada pelo Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, que autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a realizar este processo, desde que as áreas sejam adequadas aos projetos de assentamento, segundo estudos de viabilidade econômica.

Quando se vislumbram estes três principais instrumentos de realização da *Reforma Agrária* logo se afere que o seu objetivo comum não é a mera distribuição de terras, mas são a porta de entrada da terra, como o instrumento básico, sobre o qual se pode aplicar políticas agrícolas que propiciam o pleno desenvolvimento do trabalho e da produção, armazenamento, transporte, e comercialização dos frutos deste trabalho, cumprindo a terra sua função social (OPITZ; OPITZ, 2011).

A política de destinação fundiária, logicamente integra a discricionariedade da gestão do território, segundo a melhor vocação do patrimônio natural, logo, o Estado ao destinar a terra deve proceder e organizar a sua política de uso de acordo com a melhor vocação, segundo múltiplos usos.

Só para se ter uma ideia dessa complexidade, cite-se que embora nos termos da Lei Estadual n°. 7.289, de 24 de julho de 2009, exista a previsão da

Importante

- A reforma agrária adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro é privatista. A finalidade é sempre destinar a terra para um uso socialmente justificado, melhorando funcionamento do mercado de terras. Ela não se propõe erradicar a propriedade privada no país, como acontece com o modelo estatizante, utilizado na União Soviêtica.

possibilidade da regularização fundiária de áreas estaduais com ocupação consolidada, mediante a venda direta, e mesmo os requisitos para tanto, estando previstos no art. 7 °, esta não é uma regra de aplicação absoluta, pois existem outras formas de regularização fundiária, inclusive sendo possível a licitação de áreas ocupadas.

Assim, o legislador estadual não criou um direito subjetivo à regularização fundiária, que como tal poderia ser demandado judicialmente o seu cumprimento do Estado, afinal, este como qualquer proprietário, deve ser soberano na disponibilização do seu patrimônio, e por ser um patrimônio social, deve destinar conforme o melhor interesse público. Nesse sentido, há expresso mandamento constitucional que a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188), e, portanto, ao definir a destinação das suas terras, segundo a sua soberana política discricionária de destinação das terras públicas, o Estado não pode descurar de observar este preceito constitucional.

Desse modo, é possível argumentar, de que havendo conflito de interesses em uma mesma área, a quem tem direito de preferência na regularização fundiária, é possível se escalonar o acesso à terra a) primeiro as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e pelas comunidades de quilombolas; b) em segundo lugar as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; c) em terceiro lugar as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar); e d) por último as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto) para imóveis médios e grandes.

Destaca-se, que as comunidades indígenas e quilombolas, só estão colocadas a frente por existir uma vinculação constitucional expressa, mas todas as demais formas de regularização fundiária, dependem obviamente da decisão política de destinação de terras públicas, no âmbito da discricionariedade do Estado, pois pode interessar ao poder público, simplesmente conservá-las para outros usos públicos, especialmente, a criação de espaços especialmente protegidos.

Exatamente porque a concessão de terras públicas deve antes priorizar aqueles que tradicionalmente não têm acesso à terra, segundo a histórica formação do latifúndio no Brasil, diminuindo o processo de concentração fundiária privada, o legislador paraense criou regras que impedem a alienação de terras públicas, mediante compra em casos de estas serem ocupadas por comunidades tradicionais, e outras situações. Tal como previsto no art. 8° da Lei 6.789/2009.

Art. 8º Não será objeto de alienação de que trata a presente Lei:
I – as áreas ocupadas, ou objeto de pretensão de comunidades tradicionais;
II – os imóveis objetos de demanda judicial em que sejam partes o Instituto de Terras do Estado ou o Estado do Pará;
III – imóvel objeto de conflitos sociais até a data do protocolo do pedido de regularização fundiária onerosa;
IV – áreas destinadas para concessão florestal.

Ou seja, embora caiba somente ao Estado do Pará definir a forma de destinação das terras públicas, não havendo a mínima possibilidade de vinculação direta da decisão administrativa de regularização fundiária, é possível afirmar de forma categórica, que uma vez tomada a decisão da alienação por qualquer forma, ela já não é total, passando a ser limitada pelo objetivo constitucional.

Interpretação contrária seria incompatível com a necessidade de conferir proteção possessória à ampla parcela do território nacional de que é titular o Poder Público, bem como a necessidade de promoção da reforma agrária, já que eventuais não clientes da reforma agrária, tem no mais das vezes não só mais recursos para promover a ocupação de terras públicas, como, infelizmente, meios econômicos para influenciar a estrutura pública.

Como já tratamos da regularização fundiária no capítulo precedente, nos dedicaremos a analisar os aspectos jurídicos do conceito clássico de desapropriação, que envolve o controle do cumprimento da função social da propriedade rural (Lei nº 8.629/1993), e sua possível sanção, por meio de processo expropriatório (Lei Complementar nº 76/1993). Complementarmente, trataremos do confisco agrário (art. 243 da Constituição de 1988), que como veremos não se confunde com a desapropriação, ainda que as duas modalidades possuam finalidade sancionatória.

Importante
O art. 184 determina a possibilidade desapropriação dos imóveis que não estejam cumprindo sua função social. Ainda que tanto Estado como O Município possam destinar terras para fins de Reforma Agrária, somente a União tem esta competência para fiscalizar a função social do imóvel, bem como desapropriá-lo para fins de reforma agrária (decorre da competência privativa da União para legislar sobre a matéria – art. 22 da Constituição de 1988).

6.2. Modalidades de expropriação: confisco, desapropriação sancionatória e ressarcitória

A expropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público, de forma compulsória, transfere para si a propriedade de terceiro, justificado em razões de interesse público. Esse procedimento ocorre nas modalidades ressarcitória (mediante prévia e justa indenização em dinheiro), e sancionatória (mediante prévia indenização em títulos públicos), ou confiscatório (sem compensação financeira).

A *desapropriação ressarcitória*, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, consiste na transferência compulsória da propriedade de alguém para o Estado, mediante prévia e justa compensação em dinheiro pela perda da terra e em razão das benfeitorias úteis e necessárias realizadas, quando restar demonstrado pela Administração Pública o interesse público no imóvel, em benefício da coletividade.

De forma regulamentar, foi editado o Decreto-lei nº 3.365, de 21.06.1941, que dispõe, em seu art. 5º, sobre as hipóteses de desapropriação por utilidade pública, a exemplo das que envolvem, entre outros, a segurança nacional, defesa do Estado, socorro público em caso de calamidade, salubridade pública, aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais, das águas e energia hidráulica, exploração ou conservação dos serviços públicos, funcionamento dos meios de transporte coletivo, construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos, cemitérios, estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves.

Também se deve destacar a Lei nº 4.132, de 10.09.1962, cujo objeto são os casos de desapropriação por interesse social, como o aproveitamento de bens improdutivos ou explorados sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho, e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seus destino econômico, o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, construção de casas populares, proteção do solo e preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais, entre outros, conforme o art. 2º da referida lei.

Lembre-se
As benfeitorias são as obras executadas no imóvel, com a intensão de conservá-lo, melhorá-lo ou torná-lo mais atraente. O Código Civil de 2002, em seu art. 96, conceitua os diferentes tipos de benfeitorias como sendo: a) necessárias, as que buscam conservar o bem ou evitar que se deteriore; b) úteis, as que facilitam ou aumentam o uso do bem; e as c) voluptuárias, aquelas de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do imóvel, mesmo que o tornem mais agradável ou sejam de alto custo, de modo que este é o único tipo de benfeitoria que não é indenizável em razão de desapropriação.

Atenção
Estados e Municípios podem desapropriar imóveis rurais apenas nos casos de desapropriação ressarcitória. Nesses casos, a discussão sobre o cumprimento ou não da função social não é relevante.

Vale ressaltar que a desapropriação ressarcitória não abrange o descumprimento da função social, podendo inclusive se dar no meio urbano, de modo que sua compensação se faz exclusivamente em dinheiro, podendo incluir o valor do bem expropriado, com as benfeitorias; lucros cessantes e danos emergentes; juros compensatórios (quando houver imissão provisória na posse); juros moratórios; honorários advocatícios; custas e despesas processuais e correção monetária.

No que tange a *desapropriação sancionatória*, esta busca penalizar o proprietário que não atende com a função social do seu imóvel, ela pode ocorrer tanto no meio urbano quanto no rural, nos dois casos previstos na Constituição.

A primeira modalidade é a *desapropriação por descumprimento da função social de imóvel urbano*, prevista no art. 182, §4º, III da Constituição Federal, que concede ao Município o poder de transferir para si a propriedade do solo urbano que não atender à exigência de um adequado aproveitamento conforme o plano diretor.

A segunda, objeto de análise central deste capítulo, é a *desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função social*, pela qual a União, conforme disposto no art. 184 da Constituição Federal, pode, no âmbito rural, requerer a propriedade do imóvel que esteja descumprindo com a sua função social. Essa modalidade encontra-se regulamentada pela Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre aspectos diversos desse tipo expropriatório, e pela Lei Complementar nº 76/93, que trata do procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária.

A expropriação confiscatória (ou confisco) é a retirada da propriedade de uma dada pessoa (física ou jurídica), por parte de uma autoridade pública, sem que haja qualquer contraprestação quanto à perda da coisa em favor do antigo proprietário. No ordenamento jurídico brasileiro a hipótese está prevista no art. 243 da Constituição de 1988, regulamentada na Lei Federal nº 8.257/91. O direito brasileiro contempla o instituto do confisco somente nos campos constitucional-agrário e penal. Ela incidirá sobre as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas

Atenção
Não confundir desapropriação de interesse social (modalidade ressarcitória) com a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (modalidade sancionatória)

culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Segundo o texto constitucional as terras rurais serão destinadas à programas de reforma agrária e as urbanas a programas de habitação popular.

6.3. Função social do imóvel rural e imóveis passíveis de desapropriação sanção agrária

Mesmo com a inclusão no texto constitucional dos art. 5º, XXIII e 186 sobre o cumprimento da função social da propriedade, o debate doutrinário sobre o direito absoluto à propriedade somente perdeu força com a edição do art. 1228 do Código Civil de 2002:

> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
> § 1º O direito de propriedade **deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais** e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, à flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
> § 2o São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem

No mesmo sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal sobre a inexistência de direito de propriedade absoluta, considerando ainda que a função social é um elemento inerente à propriedade. Vejamos

> **ADIN 2213**: O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, **pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente** (CF, art. 5º, XXIII) pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.(....) (ADI-MC 2.213/DF - STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004).

No Direito Agrário a função social da propriedade rural tem seu conteúdo definido, nos termos do art. 186 da Constituição Federal e art. 9º da Lei nº 8.629/93, com o aproveitamento racional da terra a partir da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, bem como o respeito as disposições que regulam as relações de trabalho, de forma que a exploração do imóvel favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. Vejamos:

> Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
> § 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.
> § 2º Considera-se **adequada a utilização dos recursos naturais** disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.
> § 3º Considera-se **preservação do meio ambiente** a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.
> § 4º A **observância das disposições que regulam as relações de trabalho** implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.
> § 5º A **exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais** é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. (grifo nosso)

Para aferir se um imóvel rural é produtivo ou não, para fins de reforma agrária, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), órgão responsável pela vistoria das propriedades, utiliza-se de dois indicadores: o Grau de Eficiência da Exploração (GEE) e o Grau de Utilização da Terra (GUT), devendo o imóvel alcançar os níveis de GEE igual a 100% e GUT superior a 80%, caracterizando uma exploração adequada para o cumprimento da sua função social, sob pena de ser considerada área improdutiva e passível de desapropriação, nos seguintes termos da Lei nº 8.629/93:

> Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.
> § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.
> § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:
> I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;
> II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;
> III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

Neste sentido, o §3º do art. 6° da Lei n° 8.629/93 considera como área efetivamente utilizada do imóvel rural:

- As que possuam plantação de produtos vegetais; áreas de pastagens nativas ou plantadas, observando o índice de lotação por zona de pecuária fixada pelo Poder Executivo;
- Exploração extrativa vegetal ou florestal, segundo os índices de rendimento estabelecido pela legislação ambiental e órgão competente do Poder Executivo para cada Microrregião Homogênea;

- Área de exploração de florestas nativas de acordo com plano de exploração nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; ou
- Espaços que tiverem sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagem ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

Para resguardar aqueles produtores que intercalam diferentes culturas, que realizam mais de um cultivo no ano, e as áreas em renovação de pastagem, a legislação supracitada expressamente determina nos §§ 4º a 8° do Art. 6° da Lei n° 8.629/93 que:

> Art. 6º [...]
> § 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.
> § 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.
> § 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.
> § 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão

Importante
Cada região rural-agrícola do país tem seu próprio índice de produtividade determinado por portaria conjunta dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA) ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, não se tratando, de parâmetros estáticos, devendo sempre ser revistos à luz das novas tecnologias e do desenvolvimento regional, devendo o INCRA medir periodicamente a produtividade das propriedades rurais.

> competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.
> § 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

A Lei nº 8.629/93 traz ainda no bojo do seu art. 10 um rol de áreas consideradas não aproveitáveis à reforma agrária:

> Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:
> I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;
> II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;
> III - as áreas sob efetiva exploração mineral;
> IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Assim, para que um imóvel seja considerado produtivo, primeiramente é necessário calcular a sua área aproveitável, observando as limitações legais

Atenção

- O grau de utilização da terra (GUT) deverá ser **igual ou superior a 80%** (oitenta por cento) calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel (área líquida)
- O grau de eficiência na exploração (GEE) da terra deverá ser **igual ou superior a 100%** (cem por cento) e será obtido de acordo com a seguinte sistemática: i) produtos vegetais (PV) (colheita/índice de rendimento do produto); ii) pecuária (PEC) (unidades animais/índice de lotação); iii) para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos dividida pela produção

$$GEE = \frac{(PV + PEC) \times 100}{100}$$

acima elencadas, bem como as limitações ambientais em vigor para o uso da propriedade. Em seguida, é necessário verificar se o proprietário utiliza pelo menos 80% da área aproveitável (GUT). Por fim, é necessário calcular se a produção realizada atende ao parâmetro mínimo de eficiência de exploração (GEE).

As hipóteses de insuscetibilidade de desapropriação sanção do imóvel rural no ordenamento jurídico brasileiro possuem amparo constitucional e infraconstitucional.

No âmbito constitucional prevê o art. 185 que

> Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
> I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
> **II - a propriedade produtiva.**
> Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

É importante lembrar que, por ser a função social uma hipoteca social, inerente ao direito de propriedade, a mera observância dos critérios de produtividade do imóvel acima detalhadas sem o cumprimento dos demais itens previstos no art. 186 da Constituição Federal e art. 9º da Lei nº 8.629/93 não protege o imóvel rural contra a desapropriação sanção, uma vez que é exigido o cumprimento simultâneo de todas as dimensões da função social. Nesse sentido é o posicionamento de Marés (2003):

Lembre-se

- A pequena propriedade rural é aquela até 4 módulos fiscais;
- A média propriedade rural é aquela acima de 4 módulos fiscais até 15 módulos fiscais.
- Além do disposto no art. 185, a Constituição também prevê que "a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento" (art. 5º, XXVI).

[...] a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185: "a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". **Parece claro este dispositivo: a propriedade produtiva terá tratamento especial porque cumpre a função social, não porque produz lucro.** Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer o lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, **a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais** [...].

Para saber mais

Na jurisprudência brasileira há casos de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária por descumprimento de normas ambientais, mesmo nos casos de imóveis que possuíam índices de produtividade dentro dos parâmetros legais:

- MS 22164: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental (STF, Rel. Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995)

No plano infraconstitucional a Lei nº 8.629/93 traz ainda as seguintes hipóteses de imóveis insuscetíveis de desapropriação-sanção:

- **Imóvel que por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida deixar de apresentar no ano respectivo os graus de eficiência na exploração exigidos para a espécie**. Contudo, não se reconhece como força maior causas que estancam com a retomada das operações produtivas (MS 24487 STJ);
- **Imóvel objeto de implantação de projeto técnico** elaborado por técnico habilitado **e que esteja seguindo o cronograma técnico-financeiro registrado e aprovado pelo INCRA 6 meses antes do decreto expropriatório** e da notificação de vistoria
- **Imóvel destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação** com 80% do GUT que objetivem o avanço tecnológico da agricultura, devidamente aprovado pelo Poder Público.
- O **imóvel rural particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo** fica imune à desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência.

Atenção

- O STF entende que o esbulho possessório somente impede a desapropriação se for significativo e anterior à vistoria do imóvel, ao ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração (MS 23579; MS 25.360; MS 24484)
- O proprietário que incentiva a invasão de suas terras para escapar de vistoria será sancionado com multa e/ou cancelamento de seu cadastro rural.

6.4. Procedimentos administrativos e judiciais da Reforma Agrária

Pela sua importância e por se tratar de um processo que muitas vezes envolve a transferência compulsória, na forma originária, de um imóvel, do privado para o Poder Público, além dos outros métodos de distribuição de terras, a Reforma Agrária necessita de uma gama de procedimentos administrativos e judiciais que visem autenticar sua realização em prol do interesse social.

Para tanto, o processo é composto por três fases: a) verificação administrativa do descumprimento da função social (Lei nº 8.629/93); b) fase judicial (Lei Complementar nº 76/93); e c) destinação do bem desapropriado (Lei nº 8.629/93 e Decreto 9311/2018)

6.4.1. Procedimento administrativo

É competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vistoriar previamente os imóveis rurais antes de notificar o proprietário, levando em consideração fatores como a localização em áreas prioritárias, extensão e histórico da região ou se envolve denúncia por parte de entidades representativas dos trabalhadores rurais, quando, neste caso, terá 120 (cento e vinte) dias para proceder com a vistoria na propriedade, sob pena de ser responsabilizado administrativamente, conforme art. 1º do Decreto nº 2.250/97.

Ao realizar uma vistoria, o INCRA deve sempre comunicar previamente e por escrito ao proprietário, preposto ou representante, e se ausentes, por edital publicado 3 (três) vezes consecutivas e jornal de grande circulação da capital do estado, como previsto no art. 2º, §§2º e 3º da Lei nº 8.629/93.

Contudo, também poderá, no exercício de suas funções, quando decorrer do poder de polícia, ingressar na propriedade particular sem cumprir os tramites legais caso seja para verificar a existência da prática de atos ilícitos como o trabalho em condições degradantes ou análogas à condição de escravo e crimes ambientais.

Vale ressaltar que, buscando impedir a alteração no domínio e dimensão do imóvel com a finalidade de transformá-lo em pequenas propriedades que não podem ser expropriadas, não se considera qualquer modificação realizada em 6 (seis) meses após a notificação prévia ao proprietário (art. 2º, §4º da Lei nº 8.629/93), contudo estas são tidas como regulares após esse período, contanto que sejam feitas antes da edição do decreto de desapropriação, conforme entendimento exarado pelo Informativo nº 336 do STF.

Indenização justa é aquela que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis. São critérios para o cálculo da indenização do imóvel que descumpre a função social:

Atenção

Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel

- O valor das acessões naturais só é indenizável nos casos de plano de manejo aprovado (RESP 669372 RN)
- Rede de energia elétrica não é indenizável (Edcl RESP902452 RN)

- Localização do imóvel
- Aptidão agrícola
- Dimensão do imóvel
- Área ocupada e tempo das posses
- Funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias

Realizada a vistoria do imóvel, os dados coletados constarão no Laudo Agronômico de Fiscalização (LAF), onde deverão ser apresentadas as seguintes informações:

- Considerações iniciais sobre a Ordem de Serviço que originou a vistoria, seus objetivos, justificativas, qualificação dos participantes e demais informações consideradas relevantes
- Identificação do proprietário
- Identificação do imóvel
- Descrição da localização da região de influência do imóvel dentro da divisão política-administrativa do Estado, considerando seus aspectos físicos, bióticos, socioeconômicos, culturais e econômicos
- Descrição das condições físicas e edafoclimáticas do imóvel, sua vegetação, relevo, solo e capacidade hídrica
- Especificações das atividades desenvolvidas nos últimos doze meses antes do recebimento da comunicação de vistoria, sobre as culturas exploradas, rotação e intercalação de culturas e produção do imóvel
- Informações sobre o efetivo pecuário
- Informações acerca dos aspectos ambientais, físicos (áreas de preservação permanente, reserva lega, degradação ambiental, etc) e legais (cumprimento da legislação ambiental, emprego de práticas inadequadas, uso de recursos, etc)
- Informações sobre os aspectos trabalhistas (relação de todos os trabalhadores, contratos agrários, conflitos, condições de saúde, alimentação, lazer, etc)
- Dados sobre os aspectos sociais do imóvel, principalmente no que diz respeito a ocupações ocorridas antes ou depois da vistoria
- Identificação das benfeitorias

- Dados acerca da viabilidade econômica de eventual projeto de assentamento, no sentido de definir a adequação do imóvel
- Considerações sobre a capacidade de assentamento da propriedade (quantidade de unidades familiares, dimensão dos imóveis, aspectos mercadológicos, etc)
- Conclusão acerca da destinação ou não do imóvel para fins de reforma agrária, de forma fundamentada, contendo a sua classificação e enquadramento segundo o Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE).

Após constatado o descumprimento de algum dos requisitos da função social da propriedade, o Poder Público declarará o interesse social do bem móvel para fins de reforma agrária através de decreto expedido pelo Presidente da República, onde constará: o sujeito ativo da desapropriação, descrição do bem, justificativa para o interesse social, destinação do bem, fundamento legal específico e os recursos orçamentários destinados.

O ato declaratório presidencial é auto executável, sendo permitida a entrada do INCRA nos imóveis para medição sem necessidade de passar pela via judicial, carecendo somente de notificação prévia ao proprietário ou possuidor, sob pena de nulidade do processo, podendo a Administração Pública ainda recorrer à força policial mediante autorização judicial (art. 2º, §§ 2º 3º e 5º da Lei 8.629/93).

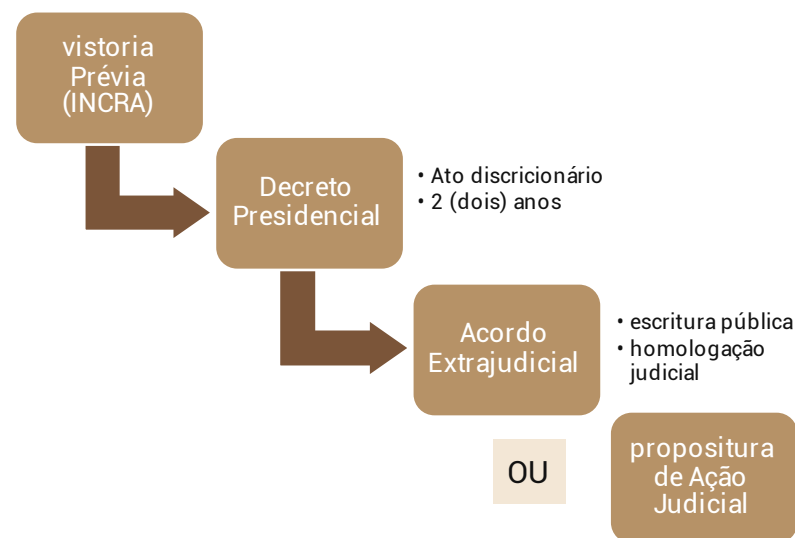
Destarte, o decreto expropriatório possui prazo decadencial de 02 (dois) anos, contados da data da publicação no Diário Oficial, pois após esse período este não poderá ser utilizado como documento essencial à ação de desapropriação ou cautelar, devendo ser iniciado novo procedimento administrativo. Em caso de questionamento do decreto, este deverá ser discutido perante o Supremo Tribunal Federal por meio de mandado de segurança, por se tratar de ato administrativo de competência exclusiva do Presidente da República.

Para saber mais
A vistoria de um imóvel para fins de desapropriação agrária é composta ainda dos seguintes documentos:

- Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA)
- Estudo acerca da Capacidade de Geração de Renda do Imóvel, tendo como parâmetro as atividades tradicionais da agricultura familiar regional, que permita inferir a capacidade de assentamento mais adequada para o futuro projeto
- Anteprojeto de Assentamento que contenha proposta de especialização dos lotes e demais áreas produtivas, ambientais e agrovilas.

Depois a publicação do decreto presidencial, o Poder Público pode propor um acordo ao proprietário do imóvel de seu interesse, para que, assim, resolvam a questão sem precisar recorrer ao Poder Judiciário, ajustando entre si o preço pelo qual o bem possa ser alienado.

Logo, trata-se de negócio jurídico bilateral, translativo e oneroso, que deve ser formalizado através de escritura pública, ou por outro meio que a legislação estabeleça, de forma a respeitar os princípios da publicidade e do formalismo inerentes às atividades da Administração Pública.

Procedimento Administrativo de verificação do cumprimento da função social da propriedade

Fonte: elaborado pelos autores

Importante
São efeitos do Decreto expropriatório:

- Auto executoriedade;
- Submete o bem a força expropriatória do Estado (caso haja resistência do proprietário pode a administração requerer auxílio de força judicial mediante autorização judicial);
- Fixa o estado do bem para estabelecer o valor da indenização (benfeitorias após a declaração só serão indenizadas se necessárias e úteis com prévia autorização do expropriante);
- Fixa o termo inicial para a fluência do prazo de caducidade da declaração (2 anos).

Para saber mais
Ainda que exista previsão legal de celebração de acordo extrajudicial para fins desapropriatório, esta possibilidade será sempre excepcional e não dispensará o ajuizamento da ação de desapropriação e a manifestação do Ministério Público Federal que oficiar no feito, para fins de posterior homologação judicial, nos termos dos artigos 2° e 8º, da IN nº 34/06; Lei Complementar nº 76/93 (art. 6°, §§ 3º a 5º). É considerada nula qualquer transação realizada apenas na via administrativa

6.4.2. Procedimento judicial

A partir da publicação do decreto presidencial, o Poder Público, através do INCRA, órgão executor da reforma agrária, está autorizado a ingressar com a ação judicial de desapropriação em face do proprietário do imóvel em questão, perante a Justiça Federal, na sessão judiciária onde se encontra o imóvel, por ser procedimento de competência exclusiva da União, sendo processado através do rito sumário, conforme disposto na Lei Complementar nº 76/93, com as alterações da Lei Complementar nº 88/96.

Para tanto, a petição inicial deverá conter, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, os seguintes itens:

- Oferta de preço, instruída com o Decreto Presidencial de Interesse Social,
- Certidões atualizadas do imóvel, documento cadastral do imóvel, laudo de vistoria e avaliação administrativa,
- Comprovante de Títulos da Dívida Agrária (TDA) correspondente ao valor ofertado para pagamento da terra nua,
- Comprovante de depósito bancário oficial do valor ofertado das benfeitorias úteis e necessárias.

Após recebida a petição inicial, o juiz deve, em até 48h (quarenta e oito horas), determinar a imissão da posse do imóvel e a expedição de mandando ordenando a averbação no registro imobiliário para conhecimentos de terceiros da existência da ação de desapropriação, bem como a indicação de assistentes técnicos e a citação do expropriado.

No que diz respeito a essa citação, o art. 7º da Lei Complementar nº 76/93 apresenta regras especiais para quando a área objeto do Decreto, por exemplo, possuir mais de um proprietário, tratar de enfiteuse, aforamento, espólio ou possuir confrontantes:

> Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.
> § 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.
> § 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge

sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando.

§ 4º Serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Tendo sido devidamente citado, o desapropriado poderá, se quiser, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar Contestação, onde não discutirá mais o mérito do ato expropriatório, mas sim o *quantum* indenizatório, podendo, ainda, alegar questões processuais que possam vir a causar a nulidade do processo. Vale destacar que a intervenção do Ministério Público é obrigatória em todas as fases do processo, antes de qualquer decisão, sendo sua ausência causa de nulidade da ação.

Entretanto, na hipótese de a desapropriação do imóvel ser parcial e a área remanescente for inferior a pequena propriedade ou ocorrer prejuízo substancial a exploração econômica e o valor restar inferior à área desapropriada, o expropriado poderá requerer que a totalidade do bem seja desapropriado, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 76/93.

Atenção

- O expropriado terá o prazo de quinze dias para apresentar sua contestação alegando, se quiser, a legalidade do ato (não o mérito da decisão administrativa enquanto tal que é soberana). Na contestação não se admite: a) discutir o mérito do interesse social; b) a produtividade;
- Teses que podem ser levantadas na defesa: a) valor do imóvel e das benfeitorias (e sua classificação); b) juros; c) tamanho do imóvel; d) existência de plano de exploração; e) limites territoriais do imóvel; f) aspectos formais do processo de verificação do descumprimento da função social;
- “a dúvida quanto à propriedade repercute , inexoravelmente, na própria existência da ação expropriatória [...] e não devem ser deixadas de lado na apreciação pelo juiz quando da prestação jurisdicional” (RESP 935933 PR). No entanto, “não se discute domínio em sede de ação desapropriatória [...] a impugnação do domínio na ação desapropriatória acarreta o sobrestamento do pagamento da indenização até que seja resolvida a dúvida” (RESP 972472 SC)

O expropriado também pode requerer, caso não haja dúvidas acerca do domínio ou algum direito real sobre o bem, o levantamento de 80% (oitenta por cento) da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, duas vezes na imprensa local e uma não oficial, decorrido o prazo de 30 (trinta) dias, para conhecimento de terceiro, à custa do expropriante. Caso exista qualquer incerteza, o valor restará depositado, devendo os interessados reservar tal conflito mediante ação própria, tudo conforme o disposto no art. 6º, §1º da Lei Complementar nº 76/93.

Com o andamento do processo, o juiz deverá promover a audiência de conciliação, no prazo de 10 (dez) dias a partir da citação, onde deverão estar presentes o autor, o réu e representante do Ministério Público, para que seja realizada proposta de acordo entre as partes, devendo ser acordado o valor total da indenização para que, assim, o magistrado possa expedir mandado ao registro público imobiliário para que seja realizava a matrícula do bem expropriado em nome do Poder Público. Vale ressaltar que a audiência de conciliação não suspende o curso da ação.

Não havendo ajuste entre as partes, passa-se a produção de provas, geralmente através de laudo pericial, e a realização da audiência de instrução e julgamento, 15 (quinze) dias após realizada a perícia, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 76/93.

Assim, a sentença será proferida na própria audiência ou em até 30 (trinta) dias após a sua realização, conforme art. 12 da Lei Complementar nº 76/93, onde o magistrado, enfim fixará o valor da indenização a ser pago em TDA, corrigido até a data do efetivo pagamento, constando na decisão a individualização do valor do imóvel, as suas benfeitorias e todos os demais componentes que integram o valor da indenização, devendo esse valor ser pago em TDA para a terra nua e em dinheiro no que diz respeito às benfeitorias úteis e necessárias.

Atenção
"O poder público pode optar por desapropriar área inferior a do imóvel declarado no ato expropriatório" (RESP 865488 BA)

Atenção
Seguem alguns trechos de julgados importantes sobre o tema:

- "A decisão judicial que homologa acordo entre os litigantes do processo não produz coisa julgada, podendo ser anulada via ação rescisória" (RESP 536762 RS)
- "O prazo para audiência estabelecido na legislação é impróprio e sua realização fica a critério do juiz" (RESP 902452 RN; RESP 717384 GO)

No tocante ao valor da indenização, sua definição pelo magistrado deve levar em consideração diversos fatores, geralmente aferidos durante a prova pericial, como: a estimação dos bens para efeitos fiscais, o preço de aquisição e o interesse do proprietário, o estado de conservação e segurança do bem, o valor venal dos últimos 5 (cinco) anos, e a valorização ou depreciação da área remanescente.

José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 807) deixa claro que, na sua opinião, tais critérios muitas vezes resultam em uma indenização que não corresponde ao valor efetivo do bem, gerando revolta e inconformismo por parte dos desapropriados, *in verbis*:

> Raríssimos têm sido os casos em que se possa dizer que a indenização correspondeu à satisfação do expropriado. Em nosso entender, o defeito está nos misteriosos e complicados mecanismos e fórmulas empregados pela prova pericial, com vistas à fixação do *quantum* indenizatório. O melhor critério a ser adotado seria aquele que, **mediante fatores de mercado**, pudessem chegar a um valor que correspondesse efetivamente à perda da propriedade. Só assim é que estaria respeitado o mandamento constitucional que reclama indenização justa.

Contra a sentença proferida na ação de desapropriação, é cabível Recurso de Apelação para discutir o *quantum* indenizatório, esta que será recebida apenas no efeito devolutivo caso seja interposta pelo expropriado, e em ambos os efeitos se apresentada pelo expropriante, ficando a ação sujeita ao duplo grau de jurisdição se este for condenado ao pagamento de valor superior a 50% (cinquenta por cento) do valor oferecido na inicial.

Se a sentença for reformada de modo a aumentar o valor da indenização devida, o expropriante será intimado a depositar essa diferença no prazo de 15 (quinze) dias.

Destarte, realizados os devidos trâmites legais e processuais, o desapropriado terá sua indenização paga através de TDA, resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, com cláusula de preservação do valor real em até 20 (vinte) anos.

Para saber mais **Critérios para o pagamento da Indenização do imóvel**	
Benfeitorias	**Terra nua**
São indenizáveis as úteis e necessárias em dinheiro (precatório ou depósito judicial) Há decisões que desobrigam o INCRA a cumprir o depósito judicial prévio (REXT 247866 CE e ADI 1187 DF)	justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, contendo cláusula assecuratória de preservação de seu valor rea
Caso haja complementação do valor indenizatório das benfeitorias por determinação de sentença judicial o valor será pago por rito do precatório (posição STF, mas há decisões contrárias no STJ) Caso haja complementação do valor da terra nua o pagamento ocorrerá com a emissão de TDA complementares, observado o prazo máximo de 20 anos (contados da data da imissão da posse)	
Critérios de desembolso de TDA	
Serão resgatáveis a partir do 3º ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo abaixo: 2º-15º ano: até 70 MF 2º-18º anos: 70-150 MF 2º-20º ano: + 150 MF	
As TDA podem ser utilizadas para o pagamento de compra de imóveis rurais para fins de reforma agrária em via administrativa ou decorrente de acordo judicial decorrente de audiência de conciliação. Nesses casos os prazos de resgate são os seguintes: Até 3000 ha: 5 anos; Acima de 3000 ha: a) primeiros 3 mil ha em 5 anos; b) 3-10 mil ha em 10 anos; c) 10-15 mil ha em 15 anos; e d) + 15 mil ha em 20 anos Os prazos previstos quando iguais ou superiores a 10 anos poderão ser reduzidos em 5 anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA.	
Juros compensatórios	
São os devidos do expropriante ao expropriado em face da imissão antecipada na posse do bem antes do trânsito em julgado da sentença MP 1577/2001 até ADI 2332 DF – 13/9/2001): 6% a.a. A partir da ADI 2332) DF: 12% a.a.	
Juros moratórios	
São devidos em razão da demora no pagamento da indenização. Critério: 6% a.a., contados a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ocorrer.	

Por fim, tendo a sentença sido proferida e a indenização devidamente paga pelo Poder Público em favor do expropriado, resta autorizada a transferência da propriedade junto ao Registro de Imóveis, e, consequentemente, a efetivação da *Reforma Agrária* em si, através da efetiva distribuição das terras desapropriadas.

Síntese do Procedimento judicial de desapropriação para fins de reforma agrária

Fonte: elaborado pelos autores

Importante

- A sentença é o ato de aquisição originária da propriedade. O registro imobiliário tem por finalidade permitir a destinação do bem e é imune a taxas e emolumentos;
- O registro pode ocorrer independentemente do levantamento da indenização;
- Compete ao expropriante custear a mudança dos bens do expropriado, devendo esse valor ser arbitrado pelo juiz (art. 20, LC 76/93).
- Não cabe reinvindicação de bens incorporados ao patrimônio da fazenda pública, ainda que fundada em nulidade do processo desapropriatório. Resolve-se a questão em perdas e danos (art. 21 LC 76/93)

6.4.3. Distribuição de terras pós-desapropriação

O procedimento de destinação do imóvel para fins de reforma agrária está previsto na Lei nº 8.629/1993, regulamentado pelo Decreto n. 9.311, de 15 de março de 2018.

A seleção das famílias candidatas do PNRA será realizada por projeto de assentamento, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes. O processo de seleção inicia-se com a publicação de edital de seleção para chamamento dos interessados, seguido de inscrição da unidade familiar perante o Incra, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento.

Terá indeferida sua inscrição quem: a) for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; b) tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário; c) for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel para o qual ocorre a seleção e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; d) for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; e) for menor de dezoito anos, não emancipado na forma da lei civil; ou f) auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou a um salário mínimo per capita. Nas hipóteses "a", "b", "c", "d" e "f" as restrições são extensíveis aos cônjuges e companheiros, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge separado judicialmente ou de fato que não tenha sido beneficiado de reforma agrária ou regularização fundiária.

Entre os candidatos que tiveram suas inscrições deferidas deverá ser observada a seguinte ordem de prioridade:

1. Desapropriado, ao qual será assegurada preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização paga pela desapropriação;

Para saber mais:

Honorários Advocatícios em ações expropriatórias para fins de reforma agrária

- Incidem apenas sobre a diferença entre o preço oferecido na inicial e o valor da indenização fixado em sentença (Sum. 617 STF)
- O valor arbitrado fica entre 0,5% e 5% da diferença apurada em razão da simplicidade do procedimento
- Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente
- As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual o inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese do valor superior ao preço oferecido (art. 19 LC 76/93)
- Não há sucumbência se o expropriado concordou com o preço ofertado (RESP 711608 BA)

Importante

A inscrição poderá ser feita por qualquer interessado de forma individual, que indicará os titulares e os demais integrantes da unidade familiar candidatada.

2. Trabalhadores do imóvel desapropriado (como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário);
3. Trabalhador rural desintrusado de outra área, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidade de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público, localizada no mesmo Município do projeto de assentamento para o qual se destina a seleção;
4. Trabalhador rural sem-terra em situação de vulnerabilidade social inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
5. Trabalhador rural vítima de trabalho análogo à escravidão, identificado pelo Ministério do Trabalho;
6. Quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário em outros imóveis rurais; e
7. Ocupante de área inferior à fração mínima do parcelamento (minifúndio).

Dentro de cada categoria caberá ao Incra classificar os candidatos a beneficiários, segundo os seguintes critérios:

a) unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho;
b) unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes;
c) unidade familiar chefiada por mulher;
d) unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes;
e) unidade familiar que contenha filho com idade entre 18 (dezoito) e 25 (vinte e nove anos) e cujos pai ou mãe seja assentado residente no mesmo projeto de assentamento para o qual se destina a seleção;
f) unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados;
g) tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar; e
h) unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, graduados conforme a faixa de renda.

Os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento (módulo rural hortigranjeiro).

A distribuição de lotes ocorrerá em caráter provisório por contratos de concessão de uso (CCU), podendo ser posteriormente convertidos em contratos de concessão de direito real (CDRU) ou título definitivo (oneroso ou gratuito).

O CCU é inegociável e autoriza de forma provisória, segundo suas cláusulas, o uso e a exploração do imóvel e o acesso às demais políticas de reforma agrária. O contrato é transferível, a qualquer tempo, por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade que deram origem à concessão, bem como assumam as obrigações constantes do instrumento, vedado o fracionamento do lote.

A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, será efetuada posteriormente: a) ao registro da área em nome da União; b) realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais e do georreferenciamento e certificação do perímetro do assentamento; c) cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado; e d) à atualização cadastral do assentado.

Nos projetos de assentamento criados até 22 de dezembro de 2014, o Incra poderá conferir o CDRU ou o TD das áreas aos assentados mesmo que tenha havido desmembramento ou remembramento de parcelas após a concessão de uso, desde que o desmembramento ou o remembramento tenha ocorrido até 22 de dezembro de 2014; a área a ser titulada não seja superior a quatro módulos fiscais;

Atenção

- Fica assegurada a participação das pessoas com deficiência, desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar;
- O aposentado por invalidez que auferir renda de até três salários mínimos mensais poderá ser beneficiário, desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar;
- Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área (Projeto de Assentamento Agroextrativista, Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Projeto de Assentamento Florestal).

Importante

O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitadas.

- O assentamento deve ser precedido de estudos de viabilidade;
- Os beneficiários devem concordar com as condições estabelecidas pelo INCRA antes de serem assentados
- Consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação
- A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso
- O órgão federal competente manterá atualizado cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária

o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel rural a qualquer título, exceto o já titulado pelo Incra no assentamento; e o beneficiário seja considerado agricultor familiar.

A CDRU é inegociável por ato *inter vivos* durante o período de dez anos, contado da data de celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente que comprove o início de exploração da parcela após a homologação. O contrato é ainda transferível, antes do prazo de dez anos, por sucessão legítima, nos mesmos termos da CCU. A cada transferência de titularidade da concessão objeto do CDRU, será cobrado pelo Incra a quantia correspondente a cinco por cento sobre o valor da pauta de valores para fins de titulação. O titular da concessão objeto do CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-lo em título definitivo, sem prejuízo na contagem do prazo de inegociabilidade.

O título definitivo é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel da reforma agrária ao beneficiário e é inegociável durante o período de dez anos, sendo gratuita no caso de lotes de até 1 módulo fiscal. Decorrido o prazo de dez anos e cumpridas as condições resolutivas, a propriedade objeto do TD é negociável por ato inter vivos, vedada a incorporação da área titulada a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse quatro módulos fiscais. Durante a vigência das cláusulas resolutivas, a propriedade objeto do TD é transferível por sucessão legítima ou testamentária.

Para saber mais

- O instrumento de titulação, provisório ou definitivo, poderá ter como objeto área descontínua;
- A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser: individual; individual, com fração ideal de área coletiva; ou coletiva, com fração ideal.
- O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.
- A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de título definitivo coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo INCRA.

Importante

- Na hipótese de haver mais de um herdeiro interessado, a transferência da concessão objeto do CCU se dará na forma de condomínio.
- Dissolvida a sociedade conjugal, se, a critério do Incra, não for possível o fracionamento do lote, a mulher terá preferência para permanecer no imóvel e assumir os direitos e as obrigações decorrentes do CCU, exceto na hipótese de o homem ficar com a guarda dos filhos menores.
- A transferência nos casos de sucessão ou divórcio serão processadas administrativamente pelo INCRA.
- É possível a rescisão unilateral do CCU, por desistência formalmente apresentada pelo beneficiário ao INCRA.
- A vedação de fracionamento do imóvel abaixo da fração mínima de parcelamento, somente se aplica aos lotes rurais destinados à exploração rural pela unidade familiar e não incide sobre lotes de caráter urbano, assim entendidos os que se destinarem a agrovilas ou a instalações para fins de utilidade pública e prestação de serviços de natureza social ou econômica.
- Não se aplicam os limites de área aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, se incompatíveis com as peculiaridades da organização espacial e de exploração.

Identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento por unidade familiar não beneficiária, deverá o Incra notificá-la para que imediatamente desocupe a área e cesse a exploração, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal. Caso o ocupante possa ser regularizado ele será notificado para, no prazo de quinze dias, apresentar pedido, acompanhado da documentação pertinente ou desocupar imediatamente a parcela. Não sendo possível a regularização ou indeferido o pedido de regularização, o INCRA declarará o perdimento das benfeitorias úteis e necessárias por terem sido feitas de má-fé e apurará eventuais danos ambientais e perdas e danos em razão da utilização irregular da área.

Na hipótese de descumprimento de cláusula contratual constante do CCU, do CDRU ou do TD, o beneficiário será notificado para adimplir a cláusula descumprida, em prazo fixado administrativamente conforme a natureza da irregularidade, sob pena de rescisão contratual ou de invalidação do título e reintegração de posse da parcela ao INCRA. Enquanto não regularizada sua situação, o beneficiário não poderá receber crédito de instalação ou ser beneficiado por outras políticas públicas do PNRA, restando bloqueada sua condição de assentado.

Entretanto, fica autorizado o Incra, nos assentamentos com data de criação anterior ao período de 10 anos contados retroativamente a partir de 27 de dezembro de 2013, a conferir a CDRU ou título de domínio relativos às áreas em que ocorreram desmembramentos ou desmembramentos após a concessão de uso.

Independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto de assentamento após quinze anos de sua implantação, exceto se decisão fundamentada do Incra dispuser de forma diversa.

Para saber mais

Cláusulas resolutivas na destinação de lotes para fins de reforma agrária

- Explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração;
- Não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros;
- Observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente;
- Observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento;
- Firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo INCRA; e
- Cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

6.5. CONFISCO AGRÁRIO

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo diversos avanços, um texto com ampla abrangência temática, bem como introduziu no ordenamento jurídico brasileiro previsões inéditas. Daí porquê diz-se que a Carta Constitucional de 1988 é a mais avançada dentre as muitas que tivemos ao longo da nossa experiência constitucional (COELHO, 2013). Dentre as inovações, destaca-se a cristalizada no artigo 243, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a expropriação de terras, modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, de caráter iminentemente sancionatório, visando a combater o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e, consequentemente, o tráfico de entorpecentes. O texto original trazia a seguinte previsão:

> Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.
> Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

De acordo com a leitura do dispositivo, o legislador deixou claro que não se tratava de uma nova espécie de desapropriação, posto que enfatizou que a perda da propriedade se daria "sem qualquer indenização ao proprietário". A este respeito, ao comentar o dispositivo, Mendes (2014, p. 354) assim afirmou:

> Trata-se, portanto, de norma que prevê o confisco das terras utilizadas com essa finalidade (art. 243, caput).
> Nesse caso, o sentido da expropriação é a não aceitação, pela ordem constitucional, de um uso específico do imóvel rural (culturas ilegais de plantas psicotrópicas) como regular, ou seja, um uso desde logo considerado como ilícito.

Esse dispositivo não ingressou no ordenamento jurídico apto a produzir seus efeitos de imediato, demandando a edição de lei regulamentadora, que dispusesse acerca de sua aplicação. Logo, optou o legislador por produzir uma norma de eficácia limitada (SILVA, 2007). A opção por esta espécie normativa se justifica na medida em que se considera a necessidade da previsão de um procedimento judicial específico para a expropriação, bem como a definição do rol de plantas psicotrópicas a ser considerado, para fins de aplicação do dispositivo. Tal restou regulamentado pela Lei 8.257/91.

Por força da emenda constitucional n. 81/2014, a redação do art. 243 foi alterada. Vejamos a seguir as alterações

> Art. 243. As propriedades **rurais e urbanas** de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas **ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei** serão expropriadas **e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular,** sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado**, no que couber, o disposto no art. 5º.** Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins **e da exploração de trabalho escravo** será confiscado **e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei** (grifo nosso).

Atenção

Sobre a natureza do confisco assim se manifestou o Ministro Carlos Brito no Recurso Extraordinário 543974-7 MG: "a expropriação pressupõe, não a sub-utilidade da propriedade do imóvel, não a falta de cumprimento da função social, pura e simplesmente, porque por falta de cumprimento da função social, no caso da grande propriedade rural, o que é a desapropriação. Aqui o pressuposto da Constituição Federal é muito mais grave: a propriedade está cumprindo uma função antissocial, é outra categoria. São três as categorias: função social, falta de função social e função antissocial. Com a propriedade, uma gleba que é destinada à cultura ilegal de plantas psicotrópicas, passa a cumprir uma função antissocial, recebe da Constituição o mais severo dos tratamentos frente à propriedade privada; e esse mais severo tratamento é a expropriação pura e simples. Sem indenização, portanto".

Para saber mais

A previsão do confisco de terras no Direito Agrário Constitucional Brasileiro pós-88 foi uma adequação do país à Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, da qual o Brasil foi signatário e aprovou através do Decreto Legislativo nº 162, de 14 de junho de 1991.

Podemos verificar que a nova redação incluiu a possibilidade de expropriação em áreas urbanas, bem como ampliou as hipóteses de confisco para incluir também as áreas em que haja exploração de trabalho escravo. O parágrafo único remeteu ainda que os valores econômicos apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo serão revertidos a um a fundo especial com destinação específica. No entanto, tal como ocorreu com a redação original do art. 243, será necessária a expedição de norma específica para regular o funcionamento do fundo e utilização dos recursos a ele versados.

Analisaremos a seguir as disposições sobre confisco de glebas rurais nas duas hipóteses atualmente previstas: plantio de psicotrópicos e exploração do trabalho escravo.

6.5.1. Expropriação por plantio de psicotrópicos

A Lei 8.257/1991 disciplina que as glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, conforme o art. 243 da Constituição Federal.

A norma regulamentadora de 1991 estabelece o seguinte procedimento para a configuração do confisco:

- Recebida a inicial, o Juiz determinará a citação dos expropriados, no prazo de cinco dias. E ao ordenar a citação, o Juiz nomeará perito. O Juiz poderá imitir, liminarmente, a União na posse do imóvel expropriando, garantindo-se o contraditório pela realização de audiência de justificação;

Para saber mais

Glebas e Plantio de plantas psicotrópicas

- Não há uma definição legal de glebas. Segundo o Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso extraordinário nº 543974/MG a expropriação de glebas a que se refere o artigo 243, caput, da Constituição Federal de 1988 abrange toda a propriedade e não apenas a área efetivamente cultivada.
- As plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde, atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas.
- A cultura das plantas psicotrópicas caracteriza-se pelo preparo da terra destinada a semeadura, ou plantio, ou colheita.
- A autorização para a cultura de plantas psicotrópicas será concedida pelo órgão competente do Ministério da Saúde, atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas.

- O prazo para contestação e indicação de assistentes técnicos será de dez dias, a contar da data da juntada do mandado de citação aos autos;
- O Juiz determinará audiência de instrução e julgamento para dentro de quinze dias, a contar da data da contestação. Na audiência cada parte poderá indicar até cinco testemunhas.
- Encerrada a instrução, o Juiz prolatará a sentença em cinco dias, da qual caberá recursos de acordo com o Código de Processo Civil;
- Transitada em julgado a sentença expropriatória, o imóvel será incorporado ao patrimônio da União. Se a gleba expropriada, após o trânsito em julgado da sentença, não puder ter em cento e vinte dias a destinação, ficará incorporada ao patrimônio da União, reservada, até que sobrevenham as condições necessárias àquela utilização.

Do resumo das disposições regulamentares e jurisprudenciais podemos concluir que, tal como ocorre com a desapropriação-sanção, o confisco de imóveis rurais é competência privativa da União, recaindo sobre a totalidade do imóvel em que seja apurada a existência de plantio.

6.5.2. Expropriação por exploração de trabalho escravo

A inclusão desta nova modalidade expropriatória representou um importante avanço no combate à exploração de mão de obra escrava, mácula que persiste até os dias atuais, mesmo tendo sido, a escravidão, formalmente abolida em 1888, com a edição da Lei Áurea.

A inserção do "trabalho escravo" como hipótese que autoriza a expropriação, tem importância não só simbólica – uma vez que a presença de uma previsão positivada no corpo da Constituição denota um compromisso maior, assumido pelo Estado Brasileiro em erradicar a exploração do trabalho escravo – mas também do ponto de vista formal.

Atenção
A expropriação de que trata esta lei prevalecerá sobre direitos reais de garantia, não se admitindo embargos de terceiro fundados em dívida hipotecária, anticrética ou pignoratícia.

Para saber mais
Arrendamento e confisco

- O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu no RE 635336 PE, julgado em dezembro de 2016, que poderá ser afastada a expropriação de terra na qual foram cultivadas plantas psicotrópicas, desde que o proprietário comprove que não teve culpa. Assim, a expropriação prevista no artigo 243, da Constituição Federal, pode ser afastada desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que in vigilando ou in elegendo. A decisão foi unânime, com repercussão geral reconhecida.
- Em decisão anterior, RE 543974-7 MG, julgado em março de 2009, a mesma corte havia adotado posicionamento de que a responsabilidade do proprietário era objetiva.

A este respeito, afirma Barroso (2013, p. 54)

> Do ponto de vista formal, todo dispositivo que integre o corpo da Constituição desfruta da posição especial referida acima. O direito constitucional positivo consiste, em primeiro lugar, nas normas que compõem a Constituição. Dentre elas se incluem não apenas as que foram editadas com o texto originário, como também as que venham a ser acrescentadas por emendas constitucionais, quer figurem diretamente no texto, quer tenham uma existência autônoma, a ele justaposta.

No entanto, alteração do dispositivo trouxe consigo também implicações negativas. A discussão atual gira em torno da celeuma ocasionada pela técnica legislativa deficiente que fora adotada, quando da redação do mesmo, sobretudo, no que tange à adoção do termo “trabalho escravo”. Não obstante, não houve a previsão de um procedimento expropriatório a ser adotado para a modalidade, gerando a necessidade de uma lei regulamentadora para o dispositivo.

No que tange ao conceito de “trabalho escravo”, é importante que se façam algumas considerações. Primeiramente, é preciso ter em mente que a escravidão já não existe no ordenamento jurídico brasileiro desde 1888. Logo, a adoção do termo “trabalho escravo” mostra-se errônea, vez que o que há é a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.

Advém daí a previsão do Código Penal Brasileiro que, em seu artigo 149, tipifica a conduta de “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. Este dispositivo teve sua redação alterada em 2003, por força da Lei nº 10.803, passando a descrever modalidades típicas e equiparadas, descrevendo o que se considera trabalho em condições análogas à de escravo.

Para fins didáticos, se faz necessária a exposição das modalidades típicas e equiparadas descritas no tipo penal, a fim de que se tenha em mente um conceito acerca do trabalho em condições análogas às de escravo. Dentre as condutas descritas no artigo 149, são hipóteses típicas:

- Trabalhos forçados, que costumam ser exigidos por meio de coação física ou psicológica, sem que seja considerado o consentimento do trabalhador;
- Jornada exaustiva, aquela que por sua extensão ou intensidade, provoque o esgotamento das capacidades física e psicológica do trabalhador, ainda que temporariamente, gerando riscos à sua saúde e segurança;

- O trabalho em condições degradantes, que são todas aquelas em que se observa o desrespeito à dignidade do trabalhador, vez que não lhe são oferecidas as condições mínimas de saúde, higiene e segurança, ignorando seus direitos;
- Restrição da locomoção do trabalhador, por qualquer meio, em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Nesta hipótese, há a limitação do direito de ir e vir do trabalhador, impedindo-o de encerrar a relação de trabalho, seja em virtude da existência de suposta dívida, seja por meio de coação física ou moral, ou qualquer outro meio ilícito que o impeça de dispor livremente de sua força de trabalho.

As hipóteses equiparadas, previstas no § 1º do artigo 149 do Código Penal são:

- Cerceamento do uso de qualquer meio de transporte pelo trabalhador a fim de retê-lo no local de trabalho. Há o verdadeiro "aprisionamento" do trabalhador, que sequer pode retornar à sua residência ao final da jornada de trabalho, seja em razão distância ou mesmo do isolamento do local de trabalho, onde não há a disponibilidade de transporte, que não o fornecido pelo empregador.
- Manutenção de vigilância ostensiva no local de trabalho. A finalidade observada é a de impedir a ocorrência de fugas, ou mesmo de assegurar um ritmo de trabalho intensivo. Normalmente a vigilância é armada, para coagir o trabalhador.
- Apoderamento de documentos e objetos do trabalhador, com o escopo de retê-lo no local de trabalho. O empregador solicita os documentos do trabalhador, com o fim de registrar a prestação laboral, no entanto, além de não o fazê-la, ainda os retém para si, para assegurar que o trabalhador não abandone o trabalho.

A definição das hipóteses que compõem o conceito de "trabalho escravo", portanto, deve advir de lei reguladora. Destaca-se aqui a existência do PLS 432/2013, que tramita no Congresso Nacional, e visa a regulamentar a aplicação do dispositivo constitucional. As previsões insertas no texto do projeto, não só tratam da conceituação do "trabalho escravo", mas também acerca do procedimento expropriatório a ser adotado para a hipótese. Uma vez que a matéria ainda não está regulamentada em definitivo, não se mostra pertinente, neste momento, a exposição detalhada acerca dos dispositivos que poderão constar na lei regulamentadora.

É importante ter em mente que não houve revogação da desapropriação especial rural por descumprimento da legislação trabalhista, consoante previsto no artigo 186, III, da Constituição Federal. A hipótese de expropriação por exploração de trabalho escravo, advinda da Emenda Constitucional nº 81/2014, somente ampliou o rol do artigo 243, sem promover qualquer revogação a outros dispositivos constitucionais.

Assim, a expropriação por exploração de trabalho escravo estará restrita à ocorrência das situações previstas no conceito a ser definido pela lei regulamentadora, a qual, conforme demonstrado acima, tende a adotar um conceito mais restrito que aquele previsto no Código Penal, abarcando uma quantidade de hipóteses menor.

Ou seja, em todas as demais situações em que houver o descumprimento da legislação trabalhista, e não for observada a ocorrência das situações acima descritas, haverá o descumprimento da função social, nos termos do inciso III, do artigo 186, estando a propriedade passível de sofrer desapropriação especial rural.

Importante salientar que o que difere a simples infração trabalhista da exploração do trabalho em condições análoga à de escravo é o fato de que esta atenta não só contra a legislação do trabalho, mas também contra os direitos humanos fundamentais e a dignidade humana do trabalhador.

EXERCÍCIO

1) (UEPA - 2015 - PGE-PA - Procurador do Estado). **Sobre reforma agrária, é correto afirmar que:**

a) a legislação estadual pode estabelecer modelos próprios de assentamento rural, a serem criados com base na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, prevista no artigo 184 da Constituição Federal.
b) a falta de identidade entre a área declarada de interesse social para fins de desapropriação para reforma agrária e a área onde residem as famílias a serem beneficiadas pelo assentamento impede a desapropriação.
c) a vistoria prévia prevista no artigo 2º, §2º, da Lei 8629/1993, decorrência do devido processo legal, incide em qualquer desapropriação que venha a ser intentada pela autarquia agrária, mesmo nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública.
d) a invasão de imóvel rural de domínio particular, após regularmente realizada a vistoria prévia pela autarquia agrária, não impede a desapropriação para fins de reforma agrária.

e) para fins do disposto no artigo 2º, §2º, da Lei 8629/1993, entende-se regular e eficaz a notificação recebida diretamente pelo proprietário do imóvel, sendo mera irregularidade a ausência da indicação da data do recebimento.

2) (FCC - 2014 – MPE/PA - Promotor de Justiça). **A União editou Decreto de Desapropriação da Fazenda Santa Rita, localizada no Estado do Pará, declarando interesse social para fins de reforma agrária. Após este ato, ingressou administrativamente no imóvel, com auxílio de força policial, para promover sua vistoria e avaliação. A conduta da Administração pública foi**

a) ilegal pelo uso da força policial, que não é admitido nos conflitos de reforma agrária.
b) legal, uma vez que a edição do Decreto, neste caso, autoriza a Administração pública a ingressar no imóvel, com auxílio de força policial, sem necessidade de autorização judicial.
c) legal, uma vez que a Administração pública pode, em qualquer situação, ingressar na propriedade privada, com auxílio de força policial, valendo-se de seu Poder de Polícia.
d) ilegal, diante da necessidade de haver uma autorização formal do Conselho Federal da Reforma Agrária.
e) ilegal, diante da necessidade de haver, neste caso, prévia autorização judicial.

3) (VUNESP - 2018 - PC-BA - Delegado de Polícia). **Nos termos da Lei Federal nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, assinale a alternativa correta.**

a) Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.
b) A pequena e a média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, ainda que o seu proprietário possua outra propriedade rural.
c) A desapropriação por interesse social do imóvel rural que não cumpra sua função social importa a prévia e justa indenização, inclusive no que tange às benfeitorias úteis e necessárias, por meio de títulos da dívida ativa.
d) As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.
e) Perderá a condição de beneficiário dos projetos de assentamento para fins de reforma agrária quem vier a ocupar cargo, emprego ou função pública remunerada, ainda que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado

4) (CESPE - 2017 - DPE-AC - Defensor Público). **De acordo com a legislação pertinente, o processo de seleção de indivíduos e famílias para o Programa Nacional de Reforma Agrária deve ser realizado por projeto de assentamento, sendo o primeiro na preferência, para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, o**

a) desapropriado.
b) posseiro.
c) trabalhador que atuava em condição análoga à de escravo.
d) arrendatário.
e) parceiro.

5) (CESPE - 2013 - PC-BA - Delegado de Polícia). **No tocante ao direito agrário, julgue os seguintes itens.** Considere que João explore, econômica e racionalmente, sua propriedade, por meio da plantação de produtos vegetais em parte de suas terras, sendo a outra parte destinada à recuperação de pastagens, com a utilização de 80% da terra e grau de eficiência na exploração superior a 100%. Considere, ainda, que, devido a uma enchente em sua propriedade, João tenha deixado de apresentar, nesse ano, os graus de produtividade na exploração da terra exigidos para a espécie. Nessa situação hipotética, as terras de João poderão ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária.

(   ) Certo   (   ) Errado

6) (CESPE - 2015 - DPE-RN - Defensor Público Substituto). **Acerca da intervenção do Estado na propriedade, assinale a opção correta.**

a) Limitações administrativas são determinações de caráter individual por meio das quais o poder público impõe aos proprietários determinadas obrigações, positivas, negativas ou permissivas, com o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.
b) Compete à União e aos estados desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, o imóvel rural que não estiver cumprindo a sua função social.
c) Segundo entendimento do STF, a desapropriação-confisco, prevista no art. 243 da CF, incide sobre a totalidade da propriedade em que forem cultivadas plantas psicotrópicas, e não apenas sobre a área efetivamente plantada.

d) A servidão administrativa instituída por acordo com o proprietário do imóvel, ao contrário daquela instituída por sentença judicial, prescinde da declaração de utilidade pública do poder público.
e) A instituição de requisição administrativa, quando recair sobre bens imóveis, não dispensa o prévio e necessário registro na matrícula do imóvel.

7) (FUNDEP - 2011 - MPE-MG - Promotor de Justiça) A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto, a função social da propriedade pode ser entendida como um limite encontrado pelo legislador para delinear a propriedade, em obediência ao princípio da prevalência do interesse público sobre o interesse particular. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos, EXCETO:

I. exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários.
II. utilização econômica dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.
III. observância das disposições que regulam as relações de trabalho.
IV. elevada produtividade.

Marque a opção CORRETA

a) I está correta.
b) II e III estão corretas.
c) I e IV estão corretas.
d) IV está correta.

8) (FCC - 2015 - TJ-GO - Juiz Substituto). **Como medida sancionatória do exercício do direito de propriedade em situação de desconformidade com sua função social, a Constituição da República prevê a**

a) aquisição do domínio de área urbana de até 250 metros quadrados, por quem a possua como sua por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano.
b) sujeição à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóvel rural, mediante pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

c) sujeição à desapropriação de imóvel urbano subutilizado ou não utilizado, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida pública, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
d) reversão, em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias, de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido e confiscado em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.
e) possibilidade de expropriação, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, de propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

9) (FCC - 2011 - PGE-MT – Procurador). **Em relação à reforma agrária é INCORRETO afirmar:**

a) Toda pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.
b) A propriedade rural improdutiva que não cumprir sua função social poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária.
c) A competência para desapropriar para fins de reforma agrária é exclusiva da União.
d) Na desapropriação para fins de reforma agrária, a indenização será prévia e justa em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão.
e) As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

10) (CESPE - 2008 - MPE-RR - Promotor de Justiça). **A respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, julgue os itens que se seguem.**

A identificação da propriedade como produtiva, de maneira a impedir sua desapropriação para fins de reforma agrária, se dará se a propriedade atingir grau de eficiência na exploração igual ou superior a 80%, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

( ) Certo ( ) Errado

11) (CESPE - 2008 - MPE-RR - Promotor de Justiça). **A respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, julgue os itens que se seguem.**

A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos, sendo vedada a sua atribuição a titular de outro imóvel rural ou ao desapropriado.

( ) Certo ( ) Errado

12) (CESPE - 2008 - MPE-RR - Promotor de Justiça). **A respeito do processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, julgue os seguintes itens.**

Caberá ao poder público decidir sobre a desapropriação parcial ou total do imóvel para reforma agrária, vedando-se ao expropriando contestar o interesse social já declarado, podendo, porém, requerer a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar prejudicada substancialmente quanto às condições de exploração econômica.

( ) Certo ( ) Errado

13) (CESPE - 2008 - MPE-RR - Promotor de Justiça). **A respeito do processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, julgue os seguintes itens.**

A petição inicial da ação de desapropriação para fins de reforma agrária comprovará depósito correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias, cujo valor poderá ser subsequentemente levantado pelo expropriando em até 80%, se não existirem conflitos a respeito da titularidade dos direitos sobre o imóvel expropriado.

( ) Certo ( ) Errado

14) (CESPE - 2008 - MPE-RR - Promotor de Justiça). **A respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, julgue os itens que se seguem.**

O participante, direto ou indireto, em conflito fundiário em que ocorra invasão ou esbulho de imóvel rural em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária será excluído do programa de reforma agrária do governo federal.

( ) Certo ( ) Errado

15) (CESPE - 2008 - MPE-RR - Promotor de Justiça). **A respeito do processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, julgue os seguintes itens.**

A desapropriação judicial para fins de reforma agrária ocorre mediante procedimento contraditório especial, de rito sumário, em que a sentença que condenar o expropriante poderá ou não se sujeitar a obrigatório duplo grau de jurisdição, em função de a condenação discrepar do valor oferecido na inicial.

( ) Certo ( ) Errado

16) (CESPE - 2008 - MPE-RO - Promotor de Justiça). **Três proprietários de uma gleba, situada em zona de conflito agrário, foram notificados pelo INCRA, no mês de janeiro do corrente ano, a respeito de vistoria para levantamento de dados e informações, o que ocorreu no mesmo mês. No mês de junho, o imóvel foi ocupado por manifestantes que reivindicavam sua desapropriação para fins de reforma agrária. Em seguida, foi publicado decreto presidencial declarando o imóvel de interesse social para fins de desapropriação para reforma agrária. Considerando essa situação hipotética, assinale a opção correta.**

a) O decreto declaratório deve ser necessariamente precedido de procedimento administrativo em que a administração demonstre o interesse social necessário à desapropriação, garantindo-se, aos interessados, o contraditório e a ampla defesa.
b) A ocorrência de ocupação do imóvel por manifestantes impede o prosseguimento da desapropriação, a qual somente poderá ser retomada se ocorrer posterior desocupação, ainda na vigência do decreto declaratório.
c) Em razão da vistoria realizada, os condôminos estarão permanentemente impedidos de desmembrar a propriedade, sendo vedados, assim, os atos que busquem criar glebas menores que o limite permitido para essa espécie de desapropriação.
d) Por decorrer de ato discricionário da administração, é vedada a apreciação e discussão quanto ao interesse social declarado, pelo que os interessados não poderão questionar a validade do decreto declaratório, seja na própria desapropriação ou mediante ação autônoma.
e) A administração poderá celebrar acordo com os proprietários do imóvel declarado como de interesse social para fins de reforma agrária, desapropriando-o independentemente de prévia licitação ou propositura de ação judicial.

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

ESCOLA DA AGU. *Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/INCRA*. Publicação n. 20. Brasilia: Ago, 2012. Disponível em: https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/778/662. Acesso em: 2 jan. 2019.

INCRA. *Lei 8629/1993 comentada por procuradores federais*. Uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do Direito Agrário autônomo. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/procuradoria/publicacoes/livro_lei_8629_publicacao_procuradoria.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Função social da propriedade*: dimensões ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em: https://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Agronegocios/Funcao_social_propriedade_dimensoes_ambientais_trabalhistas.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de novo modelo.* – 4. ed. – São Paulo: Saraiva. 2013. p. 54.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21 ed. rev. ampl. e atual. Editora Lumen Juris – Rio de Janeiro, 2009.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. Debatendo o conceito de reforma agrária: considerações sobre os tipos de assentamentos rurais no Brasil. *CAMPO-TERRITÓRIO*: revista de geografia agrária, v. 8, n. 16, p. 170-197, ago., 2013. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/viewFile/21598/13078. Acesso 2 jan. 2019.

COELHO, Inocêncio Mártires. Evolução do constitucionalismo brasileiro pós-88. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo : Saraiva/Almedina, 2013. p. 40.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Fabris, 2003

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco*. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014. p. 354.

OPITZ, Silvia C.B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

PAULSEN, Leandro (org.) *Desapropriação e Reforma Agrária*: Função Social da Propriedade, Devido Processo Legal, Desapropriação para Fins de Reforma Agrária, Fases Administrativa e Judicial e Proteção do Direito de Propriedade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 138.

Capítulo VII

POLÍTICA AGRÍCOLA E CONTRATOS AGRÁRIOS

Antonio Jose de Mattos Neto
Ana Luisa Rocha

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM DA UNIDADE

- Conhecer os princípios, objetivos e intrumentos da política agrícola
- Compreender as características gerais dos contratos agrários
- Diferenciar os contratos de arredamento e parceria rural
- Compreender as características gerais do cooperativismo aplicado à atividade agrária

O QUE VEREMOS ADIANTE

- Princípios, objetivos e instrumentos da política agrícola
- Crédito rural
- Seguro agrícola
- Cadastro rural
- Tributação de imóveis rurais
- Características gerais dos contratos agrários
- Contratos de arrendamento e parceria rural
- Contratos atípicos
- Cooperativismo rural

CASO INTRODUTÓRIO

Juca da Silva mora com a família no interior do Pará. Sempre trabalhou em lavoura. Adquirindo condições socioeconômicas melhores, tratou de firmar contrato de parceria com um proprietário de imóvel rural, de 300 ha, situado em território paraense. O contrato de parceria é para plantação de feijão. O proprietário tem participação em 80% e Juca, 20%. O proprietário contribui para o negócio **só com a terra e benfeitorias já existentes; todos os implementos agrícolas, matéria-prima e insumos necessários ao desenvolvimento da atividade agrária são por conta de Juca. O imóvel rural tem área antropizada em** 60%. Como os contratantes pretendem incrementar o agronegócio, vão ao banco desenvolvimentista regional a procura de crédito.

QUESTÕES PARA DEBATE

Juca e o proprietário se questionam

- Será que irão obter o crédito pretendido?
- Será que as bases contratuais estão de acordo com a legislação pertinente?
- Será que, devido haver área antropizada, ou seja, desmatada em 60% do imóvel rural, haverá algum problema perante algum órgão governamental?
- Seria melhor os dois criarem uma cooperativa agrícola? Quais os requisitos legais para tanto?
- Juca e o proprietário foram até o melhor escritório de advocacia/consultoria agrária da cidade que, por coincidência, é seu. O que orientar a eles diante da situação-problema?

7.1. DEFINIÇÃO DOUTRINÁRIA E LEGAL

O primeiro diploma legal a tratar especificamente do que hoje é conhecido como política agrícola foi a Lei nº. 4.504, de 30/11/1964, o Estatuto da Terra. Nos termos do Estatuto (art. 1º, §2º) a política agrícola é o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Interessante notar que a expressão "política agrícola" poderia induzir ao raciocínio de que essas providências estariam restritas à produção agrícola, isto é, à agricultura. Em que pese o uso da expressão "agrícola", o verdadeiro objetivo do Estatuto da Terra é disciplinar as políticas de amparo ao produtor rural (MARQUES, 2015, p. 151), amplamente considerado. Isso é evidente, pois o próprio Estatuto, ao tratar dos instrumentos da política agrícola, utiliza a expressão "política de desenvolvimento rural" (Título III) como sinônimos.

Em termos doutrinários, existem autores, conforme aponta Benedito Marques (2015, p. 151), que defendem o uso da expressão "política agrária" por entenderem ser um conceito mais abrangente, indicando toda a gama de instrumentos que influem nas atividades agrárias.

Em que pese a questão terminológica, a expressão política agrícola se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal, por exemplo, adota esse termo no capítulo específico sobre política agrícola, fundiária e reforma agrária. Além disso, foi editada em 1991, a Lei nº. 8.171, conhecida como Lei Agrícola.

Algumas definições doutrinárias

- Definição de Rocha et. al. (2015, p. 354) sobre política agrícola: É o conjunto de ações estatais que direta ou indiretamente visem ao cumprimento das disposições constitucionais e legais no que se refere à atividade agrícola, que visem, portanto, ao desenvolvimento desta atividade, com vistas a incentivar o incremento da produção agrícola, do desenvolvimento do setor rural, da valorização do homem do campo e do meio ambiente.
- Definição de Benedito F. Marques (2015, p. 151): A política agrária é atribuição do Poder Público, ao qual compete planejar o futuro, no setor agropecuário, informando o que plantar e onde plantar, e quando deve ser colhido, para os mercados interno e externo, propiciando ao produtor o crédito suficiente e oportuno, minimizando-lhe os custos da produção e oferecendo-lhe condições para a comercialização satisfatória dos produtos, mediante uma infraestrutura eficiente de transportes e armazenagem, além de uma política de preços mínimos compatíveis com o mercado.
- Definição de Gustavo Elias K. Rezek (2011, p. 161): A política agrícola brasileira constitui o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinam a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização no país. Reúne ela todas as medidas a serem desenvolvidas pelo governo, voltadas diretamente ao aperfeiçoamento, à garantia e ao incremento da produção agrária.

O próprio texto constitucional deixa claro a abrangência do termo, ao destacar expressamente que no âmbito do planejamento agrícola estão incluídas as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (art. 187, §1º).

7.2. BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL: DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS FEDERAL E ESTADUAL

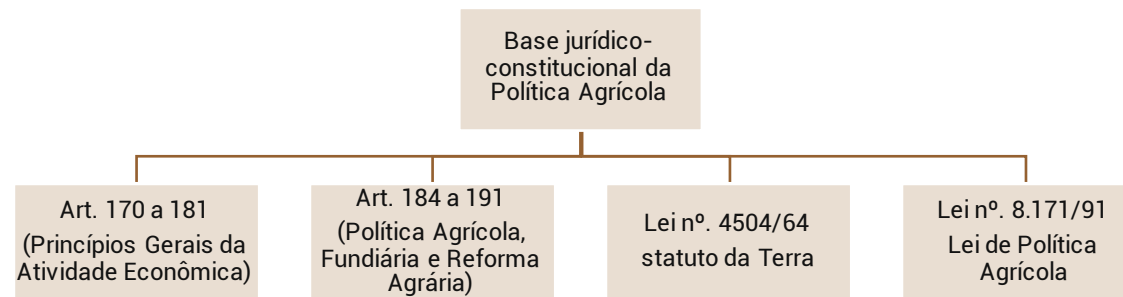
A base constitucional específica sobre a atividade agrícola no Brasil está expressa nos princípios gerais da atividade econômica – art. 170 a 181 da Constituição Federal – e no Capítulo constitucional que trata especificamente da política agrícola e fundiária e reforma agrária – art. 184 a 191.

Porém, antes de adentrar na análise desses artigos, é de se ter em mente que a base principiológica para que se compreenda as regras de política agrícola no país está assentada na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho, eleitos como fundamento da República do Brasil no art. 1º, incisos III e IV da Constituição Federal.

Além disso, são objetivos fundamentais (art. 3º, CF) da República Federativa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É comum dizer que o Brasil sempre teve uma vocação agrícola, tendo em vista, especialmente, o histórico das principais atividades econômicas que aqui se desenvolveram, desde o período colonial. Por essa razão, a atividade agrícola recebe especial atenção do ordenamento jurídico pátrio.

As ações e instrumentos estatais que compõem a política agrícola e necessárias ao desenvolvimento da atividade agrária estão claramente incorporadas no âmbito da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, com destaque para o Estatuto da Terra e para a Lei de Política Agrícola.

Base jurídico-constitucional da Política Agrícola

Fonte: elaborado pelos autores.

A previsão para a elaboração de uma Lei de Política Agrícola no país, está disposta na própria Constituição, no art. 50 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O dispositivo preceitua que a Lei Agrícola deveria ser promulgada um ano após a edição da Constituição, para tratar sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.

No plano estadual, a Constituição do Estado do Pará estabelece entre os seus artigos 239 a 244 a Política Agrícola, Agrária e Fundiária estadual. Para a regulamentação do tema, foi editada a Lei Estadual nº. 5.849 em 24 de junho de 1994, conhecida como Lei Agrícola, Agrária e Fundiária do Estado do Pará. Sendo esses dois diplomas, as bases normativas da política agrícola no Estado.

Interessante notar que a Constituição Paraense trata em seu texto a política agrícola, agrária e fundiária de forma conjugada, determinando que tal política será formulada e executada com a efetiva participação dos diversos setores de produção, comercialização e consumo, especialmente empresários e trabalhadores rurais representados por suas entidades sindicais, visando à fixação do homem nas zonas rurais, propiciando-lhe melhores condições de vida, justiça social e o aumento de produção agropecuária, principalmente da produção de alimentos, através do implemento de tecnologias adequadas às condições regionais, nos termos da lei (art. 239) e levando em conta uma séria de diretrizes, dentre elas, a regionalização da política, como forma de adaptação à realidade específica do Estado (art. 239, I).

7.3. PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

7.3.1. Princípios da Política Agrícola

Nos termos do art. 187 da Constituição Federal, a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: os instrumentos creditícios e fiscais, os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização, o incentivo à pesquisa e à tecnologia, a assistência técnica e extensão rural, o seguro agrícola, o cooperativismo, a eletrificação rural e irrigação, a habitação para o trabalhador rural.

Em seu art. 47, o Estatuto da Terra elenca critérios básicos para incentivar a política de desenvolvimento rural através dos seguintes instrumentos: tributação progressiva da terra, imposto de renda, colonização pública e particular, assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo, e regulamentação do uso e posse temporários da terra.

Esses instrumentos têm, segundo o Estatuto, como objetivos norteadores: desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; proporcionar recursos à União, aos Estados e aos Municípios para financiar os projetos de reforma agrária; e aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

A norma estatutária, no art. 73, também se preocupou em estabelecer, no âmbito do desenvolvimento rural, diretrizes específicas para a assistência e proteção à economia rural, como assistência técnica, produção e distribuição de sementes e mudas, criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial, mecanização agrícola, cooperativismo, assistência financeira e creditícia, assistência à comercialização, industrialização e beneficiamento dos produtos, eletrificação rural e obras de infra-estrutura, seguro agrícola, educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional e garantia de preços mínimos à produção agrícola.

A Lei de Política Agrícola (Lei nº. 8.171/91, art. 2º) estabelece como pressupostos:

> I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade; II - o setor agrícola é constituído por segmentos como: produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins, os quais respondem diferenciadamente às políticas públicas e às forças de mercado; III - como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia; IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranqüilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social; V - a produção agrícola ocorre em estabelecimentos rurais heterogêneos quanto à estrutura fundiária, condições edafoclimáticas, disponibilidade de infra-estrutura, capacidade empresarial, níveis tecnológicos e condições sociais, econômicas e culturais; VI - o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

Um dos princípios que merece especial atenção diz respeito à heterogeneidade da produção agrícola nacional, que inclui diferenças na estrutura fundiária, nas condições edafoclimáticas, na disponibilidade de infra-estrutura, na capacidade empresarial, nos níveis tecnológicos e condições sociais, econômicas e culturais.

Sobre esse assunto, Bernardo Fernandes, Clifford Welch e Elienai Gonçalves (2014, p. 36) tecem o seguinte comentário: "A essência do estatuto final foi transformada por representantes da oligarquia rural. Temendo a sua utilização por parte dos camponeses, os ruralistas no congresso articularam para alterar a linguagem e os objetivos do Estatuto da Terra, de modo que o apoio estatal ficou restrito à modernização da agricultura de larga escala, consolidando a agroindústria nacional. Essa mudança delineou a face da revolução verde no Brasil, um processo que intensificou as expropriações e aumentou o êxodo rural para a periferia das cidades".

A Amazônia é um grande exemplo de heterogeneidade social, ambiental e de produção agrícola. Ao mesmo tempo em que existem setores altamente mecanizados focados na produção de commodities agrícolas para o mercado externo (com grande destaque para soja, cacau[1], mandioca, gado bovino e dendê no Estado do Pará), existe também a produção familiar de pequenos produtores, posseiros e povos e comunidades tradicionais, que desenvolvem atividades que não se resumem à monocultura.

7.3.2. Objetivos da Política Agrícola

Os objetivos da política agrícola estão previstos no art. 3º da Lei de Política Agrícola. Pela leitura do dispositivo legal, estão elencados objetivos de forte cunho social, ao mesmo tempo que constam dispositivos de viés puramente econômico.

Logo, um dos grandes desafios da política agrícola brasileira é justamente equilibrar esses dois polos, considerando que, historicamente, a prevalência do setor da produção, mecanização e industrialização do meio rural sempre preponderou face aos segmentos rurais que, por muito tempo, foram invisibilizados no âmbito das políticas institucionais.

Para refletir
Da leitura dos dispositivos referentes aos princípios da Política Agrícola Brasileira, é possível identificar a preponderância, de alguma atividade do setor rural? Será que povos e comunidades tradicionais na Amazônia, que desenvolvem atividades ligadas ao extrativismo vegetal, à pesca e ao manejo de recursos florestais sentem-se abarcados por esses princípios?

1 Em relação ao cacau, a produção é tradicional no Estado da Bahia desde o período colonial, com destaque para a cidade de Ilhéus. Nos últimos anos, entretanto, o Estado do Pará vem se destacando na produção dessa amêndoa. A cidade de Medicilândia, no Oeste paraense, por exemplo, foi considerada a "Capital Nacional do Cacau" em 2014, mesmo com uma área de produção em hectare bem menor que a de Ilhéus. Fonte: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-interior-do-para-produtividade-recorde-para-o-cacau,1612710>. Acesso em 30 nov 2015.

Objetivos da Política Agrícola (art. 3º, Lei nº. 8171/91)

- na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;
- sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor;
- eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;
- proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais;
- promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;
- compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;
- promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;
- possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira;
- prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família;
- estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;
- promover a saúde animal e a sanidade vegetal
- promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados na agricultura;
- assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico;
- promover a concorrência leal entre os agentes que atuam nos setores e a proteção destes em relação a práticas desleais e a riscos de doenças e pragas exóticas no País;
- melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.

Fonte: elaborado pelos autores

7.4. Instrumentos da Política Agrícola

Para o desenvolvimento das atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal (art. 1º), a Lei de Política Agrícola estabelece as seguintes ações e instrumentos (art. 4º):

- planejamento agrícola;
- pesquisa agrícola tecnológica;
- assistência técnica e extensão rural;
- proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- defesa da agropecuária;
- informação agrícola;
- produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- associativismo e cooperativismo;
- formação profissional e educação rural;
- investimentos públicos e privados;
- crédito rural;
- garantia da atividade agropecuária;
- seguro agrícola;
- tributação e incentivos fiscais;
- irrigação e drenagem;
- habitação rural;
- eletrificação rural;
- mecanização agrícola;
- crédito fundiário.

Abaixo, são elencados e definidos os principais instrumentos de política agrícola utilizados no Brasil.

7.4.1. Crédito rural

Dentre os instrumentos de política agrícola, o crédito rural merece destaque, pois exerce papel de extrema relevância. "Ele constitui o centro em torno do qual gravitam, praticamente, todas as demais medidas elencadas como instrumentos da política agrícola" (MARQUES, 2015, p. 153). Desde 1988, a utilização de instrumentos creditícios e fiscais para o desenvolvimento das atividades agrárias é comando constitucional (art. 187, CF).

Entretanto, a partir de 1964, o Estatuto da Terra determina a utilização de instrumentos de assistência financeira e creditícia para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, em 1965, com a Lei nº. 4.829, o crédito rural se institucionalizou no Brasil, sendo definido (art. 2º) como o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor.

Benetido F. Marques (2015, p. 155) ensina que, a partir da definição legal de crédito rural, é possível destacar duas características:

- Suprimento: significa que o beneficiário, em princípio, deverá arcar com recursos próprios parte da execução de seus projetos, tendo o crédito caráter complementar.
- Beneficiários: serão os produtores rurais e as suas cooperativas.

A Lei nº. 4.829/65 elencou como objetivos do crédito rural (art. 3º):

> a) estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; b) favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; c) possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; d) incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.

A matéria também é regulada pela atual Lei de Política Agrícola. Seu art. 48 reza como objetivos do crédito rural:

> a) estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas; b) favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários; c) incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente; d) propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais; e) desenvolver atividades florestais e pesqueiras; f) apoiar a substituição do sistema de pecuária extensivo pelo sistema de pecuária intensivo; g) estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária

É possível observar, em razão do lapso temporal que separa as duas leis que tratam sobre os parâmetros gerais do crédito rural, algumas diferenças. Na lei de 1991, foram expostos temas não levantados na de 1965 e que devem ser observadas em todos os procedimentos de financiamentos de atividades rurais, como por exemplo, menção expressa à preservação do meio ambiente, ao investimento e custeio em atividades de extrativismo, ao desenvolvimento de atividades pesqueiras e florestais, ao apoio à pecuária intensiva e ao desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária.

A lei que dispõe sobre o crédito rural foi regulamentada em 1996 pelo Decreto nº. 58.380. No regulamento (art. 11) ficaram estabelecidas as formas de financiamento do crédito rural. A linha de crédito de custeio se aplica quando o crédito é destinado a cobrir despesas normais de um ou mais períodos de produção agrícola ou pecuária.

Dentre esses despesas normais podem ser incluídas, por exemplo, as despesas de todos os encargos da produção agrícola, desde o preparo das terras até o beneficiamento primário da produção obtida e seu armazenamento no imóvel rural. Na produção pecuária, pode ser citado o custeio para a aquisição de sal, arame, forragens, rações, concentrados minerais, sêmen, dentre outros.

Há, ainda, o custeio de industrialização ou beneficiamento onde podem ser financiadas despesas com mão-de-obra, manutenção e conservação do equipamento, aquisição de materiais secundários indispensáveis ao processamento industrial, sacaria, embalagem, armazenamento, seguro, preservação, impostos, fretes, carretos e outros encargos que venham a ser admitidos.

A segunda linha de financiamento é a de investimento que se aplica quando o crédito se destinar a inversões em bens e serviços cujos desfrutes se realizem no curso de vários períodos. Nesse caso, o crédito é destinado à formação de capital fixo ou semi-fixo em bens de serviços. O capital fixo está relacionando ao investimento para a fundação de culturas permanentes, pastagens, florestamento e reflorestamento, construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes, aquisição de máquinas e equipamentos de longa duração, eletrificação rural, dentre outros.

O capital semi-fixo é aquele destinado para a aquisição de animais de grande, médio e pequeno porte, destinados à criação, recriação, engorda ou serviço; máquinas, implementos, veículos, equipamentos e instalações de desgastes a curto e médio prazo, utilizáveis nessas atividades.

A terceira linha de crédito é para a comercialização que se destina a facilitar aos produtores rurais, diretamente ou através de suas cooperativas, a colocação de suas safras no mercado, podendo ser concedido: isoladamente, ou como extensão do custeio, para cobrir despesas inerentes à fase imediata à colheita da produção própria, compreendendo armazenamento, seguro, manipulação, preservação, acondicionamento, impostos, fretes e carretos; mediante a negociação ou conversão em dinheiro de títulos oriundos da venda de produção comprovadamente própria; e mediante operações para garantia de preços mínimos fixados pelo Governo Federal.

Tendo em linha de conta a situação diferenciada de pequenos e médios produtores, os créditos para custeio e investimento podem incluir recursos para a manutenção do agricultor e sua família, para a aquisição de animais destinados a produção necessária a sua subsistência, medicamentos, agasalhos, roupas, utilidades domésticas, bem assim para instalações sanitárias, construção e reforma de benfeitorias e ainda para satisfação de necessidades outras fundamentais ao bem-estar da família rural (art. 11, §1º, Decreto nº. 58.380/64).

Da mesma maneira, dispõe a lei de política agrícola (Lei nº. 8171/91) em seu art. 48, §1º e §2º que, quando destinado a agricultor familiar, o crédito rural terá por objetivo estimular a geração de renda e o melhor uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários, desde que desenvolvidos em estabelecimento rural ou áreas comunitárias próximas, inclusive o turismo rural, a produção de artesanato e assemelhados, além disso poderá ser destinado à construção ou reforma de moradias no imóvel rural e em pequenas comunidades rurais.

A Lei nº. 4.829/65 instituiu, também, o Sistema Nacional de Crédito Rural cujo órgão controlador é o Banco Central do Brasil (BACEN). Ao lado do BACEN, são órgãos básicos do sistema o Banco do Brasil (BB), o Banco da Amazônia (Basa)[2] e o Banco do Nordeste (BNB). O Conselho Monetário Nacional (CMN), também participa do sistema disciplinando as normas operativas do crédito rural no país.

Como importante fonte de pesquisa e complementação dos estudos sobre crédito rural indica-se a consulta ao Manual de Crédito Rural[3]. Através do manual são codificadas as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil relativas ao crédito rural. A essas normas subordinam-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sem prejuízo da observância da regulamentação e da legislação aplicáveis.

Para saber mais

- Embora historicamente destinado ao atendimento das demandas por financiamentos e créditos dos setores mais mecanizados do campo, desde 1996 os agricultores familiares e pequenos proprietários no Brasil viram se consolidar uma importante política pública voltada especificamente para o lado da produção rural que fora esquecido no âmbito das políticas agrícolas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- O PRONAF foi criado em 1996 por meio do Decreto nº. 1.946 com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.
- Em sua origem, o programa objetivava a concessão de crédito rural à categoria de agricultores familiares, sem englobar os assentados dos programas de reforma agrária, já atendidos pelas ações do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera). Entretanto, em 1999, as ações do Procera foram integradas ao Pronaf (BRUNO; DIAS, 2004, p. 16).
- Atualmente, o Pronaf financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares, aos assentados da reforma agrária e ainda, aos povos e comunidades tradicionais. Há, assim, uma gama diversificada de possíveis beneficiários4.
- Além do crédito rural, um outro instrumento de política agrícola, especialmente ligado ao setor mais mecanizado da agropecuária nacional, é a política de incentivos fiscais. Os incentivos são destinados a atrair interesses econômicos e financeiros e se tornaram uma constante na Amazônia, principalmente com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)5, em 1966, pela Lei nº. 5.173 de 27 de outubro. Atualmente6, o Estado do Pará, considerando dados catalogados entre 2007 e 2014, é o terceiro Estado da Amazônia na obtenção de incentivos fiscais.

---

2 Sobre uma visão geral desta agencia de desenvolvimento regional ver MATTOS NETO, 2010, p.106/107
3 Disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>. Acesso 15 out 2015.
4 Nesse sentido, é importante a consulta à Lei nº. 11.326/2006 que traz a definição legal de agricultor familiar e estabelece os critérios para que indígenas, extrativistas, pescadores, silvicultores e quilombolas possam ser considerados como agricultores familiares.
5 Sobre uma visão geral desta agencia de desenvolvimento regional ver MATTOS NETO, 2010, p.105
6 Informações disponíveis no Jornal "O Liberal" de 16/11/2015.

7.4.2. Seguro agrícola

O seguro é instrumento fundamental que contribui para a estabilidade da atividade agrária, frente às calamidades e imprevistos que sempre assolam o relevo, o clima, a economia ou a sociedade (REZEK, 2011, p. 164). Por se sujeitar a essas situações adversas, as atividades agrícolas possuem alto grau de vulnerabilidade o que influencia diretamente na produção e na renda dos produtores e agricultores.

Nos termos do art. 56 da Lei de Política Agrícola, o seguro agrícola foi instituído para cobrir prejuízos decorrentes de sinistros que atinjam bens fixos e semi-fixos ou semoventes e para cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças e outros que atinjam plantações. A própria lei estabelece ainda que as atividades florestais e pesqueiras também serão amparadas pelo seguro agrícola.

Consoante destaca Benedito F. Marques (2015, p. 165), o seguro agrícola é um negócio jurídico que vem sendo celebrado através de cláusula de adesão inserida na própria cédula que constitui o crédito rural.

Essa modalidade de seguro institucionalizou-se no país com a edição da Lei nº. 5.969/73, que criou o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO. O programa era destinado a exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação fosse dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos e plantações. Em verdade, o foco do seguro era garantir as obrigações financeiras decorrentes dos financiamentos contratados.

Com o advento da Lei nº. 12.058/2009 foram introduzidas alterações na Lei de Política Agrícola e a Lei nº. 5.969/73 foi totalmente revogada. A nova legislação aprimorou o PROAGRO e criou ainda o "PROAGRO Mais" (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar) destinado a assegurar coberturas aos agricultores familiares (art. 59/66-A da Lei de Política Agrícola).

Através do PROAGRO Mais instituiu-se o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), destinado aos agricultores familiares que acessam o financiamento de custeio agrícola vinculado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Na contratação do seguro rural, produtores e agricultores podem acessar ainda o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), criado através da Lei nº. 10.823/03, que oferece a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal, o que reduz os custos de contratação do seguro.

OBSERVAÇÃO

O seguro agrícola é apenas uma das modalidades de seguro rural. Sendo assim, no "gênero" seguro rural estão incluídas as seguintes modalidades[7]:

- Seguro agrícola
- Seguro pecuário
- Seguro aquícola
- Seguro de benfeitorias e produtos agropecuários
- Seguro de penhor rural
- Seguro de florestas
- Seguro de vida do produtor rural
- Seguro de cédula do produto rural

7.4.3. Outros instrumentos de Política Agrícola

Para saber mais sobre outros instrumentos de política agrícola, abaixo constam algumas informações básicas e atos normativos que podem ser acessados:

- **Planejamento Agrícola:** Nos termos do art. 8° da Lei 8.171/91, o planejamento agrícola será feito em consonância com o que dispõe o art. 174 da Constituição, de forma democrática e participativa, através de planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e planos operativos anuais. Esses planos devem levar em consideração o tipo de produto, fatores e ecossistemas homogêneos, o planejamento das ações dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta, as especificidades regionais e estaduais, de acordo com a vocação agrícola e as necessidades diferenciadas de abastecimento, formação de estoque e exportação. Os planos safra[8] são importantes instrumentos de planejamento que conjugam diversos instrumentos de política agrícola como crédito rural, zoneamento agrícola, seguro rural, comercialização e programas setoriais.

---

7 Para mais informações, sugere-se a consulta ao site da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) que é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro. Autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e criada pelo Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

8 Nos sites dos Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Pesca e Aquicultura estão disponibilizados os Planos Agrícola e Pecuário, o Plano Safra da Agricultura Familiar e o Plano Safra de Pesca e Aquicultura para o biênio 2015/2016.

- **Assistência Técnica e Extensão Rural:** A ATER é um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. A Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro de 2010 instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. A lei nº.**12.188/10** foi regulamentada pelo Decreto nº. 7.215 de 15 de junho de 2010.
- **Habitação Rural –** O Programa Nacional de Habitação Rural foi criado no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (art.1º, II, Lei nº. 11.977/09) e tem como objetivo subsidiar a produção de unidades habitacionais aos agricultores familiares e trabalhadores rurais.
- **Eletrificação Rural –** Com o Decreto nº. 4.873/03 foi instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS". O decreto regulamentou a Lei nº. 10.438/02 que, dentre outros temas, dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica. Após sucessivas alterações quanto aos prazos do "Luz Para Todos", o programa é atualmente regido pelo Decreto nº. 7.520/11 que prevê o funcionamento do programa até o ano de 2018, sendo destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público.
- **Educação Rural –** No âmbito da Educação Rural, importante programa foi lançado com o Decreto nº. 7.352/10 que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A política de educação no campo está atrelada às disposições e princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº. 9.394/96) e nos Planos Nacionais de Educação.
- **Pesquisa agrícola tecnológica –** Com a Portaria nº. 193 de 07/08/92 do Ministério da Agricultura foi instituído o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA). O SNPA é constituído pela Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), pelas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária - Oepas, por universidades e institutos de pesquisa de âmbito federal ou estadual, além de outras organizações públicas e privadas, direta ou indiretamente vinculadas à atividade de pesquisa agropecuária.

- **Crédito Fundiário – Programa Nacional de Crédito Fundiário –** O crédito fundiário é um instrumento que objetiva dar condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural através de financiamento[9]. No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Reordenamento Agrário, é desenvolvido o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), cujo fundamento legal está na Lei Complementar nº. 93/98 que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra.

7.5. Cadastro Rural

De acordo com Octavio Mello Alvarenga (1985, p. 119), o cadastro:

> (...) corresponde à radiografia da estrutura agrária de um país. O cadastramento agrário, repositório de informações de todas as peculiaridades das glebas existentes, significa a catalogação sistemática de dados essenciais à economia, sociologia, topografia e pedologia, além de precioso manancial para estudos jurídicos especializados.

Podem ser apontadas como uma das causas dos graves conflitos fundiários que assolam o meio rural brasileiro e amazônico, a ausência de cadastro rural e informações públicas consistentes que reflitam a realidade fundiária do país (REZEK, 2011, p. 151). Essa preocupação não é recente, pois já havia sido observada pelo legislador colonial com a Lei de Terras do Império (Lei

Para saber mais
O Estado do Pará também possui a sua própria lei que disciplina temas de política agrícola. Trata-se da Lei Estadual nº. 5.849 de 24 de junho de 1994 que dispõe sobre a Lei Agrícola, Agrária e Fundiária do Estado, regulamentando os dispositivos da Constituição Estadual. Segundo o art. 3º da norma legal, as ações e instrumentos da política agrícola estadual têm como objetivos a organização institucional e planejamento agrícola; a pesquisa, assistência técnica e extensão rural; e recursos naturais e meio ambiente.

9 Mais informações no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-oprograma#sthash.Ah8wkW1O.dpuf>. Acesso: 30 nov 2015.

nº. 601, de 19/09/1850) que, ao dispor sobre as terras devolutas do Império, previu a criação do Registro Paroquial, também chamado Registro do Vigário, segundo o art.13 da Lei “Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuidas, sobre as declaracões feitas pelos respectivos possuidores”.

A previsão legal de elaboração de um cadastro rural no país se deu com o Estatuto da Terra, em 1964. Nos termos do Estatuto (art. 46), devem constar no cadastro os dados para caracterização dos imóveis rurais com indicação, a natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos com população e as condições da exploração e do uso da terra.

A previsão de cadastro foi fundamental para atender aos objetivos de uma nova política agrária a ser implantada no país, dentre eles a possibilidade de levantamento e registro dos imóveis rurais existentes no território nacional, para caracterizá-los e individualizá-los para fins de lançamento e cobrança do imposto territorial rural (ITR). Somou-se a isso a própria necessidade de conhecimento do território nacional, em especial da Amazônia, diante das políticas fundiárias e desenvolvimentistas implantadas na região a partir da década de 60.

Além do lançamento do ITR – finalidade fiscal do cadastro –, duas outras finalidades do cadastro podem ser apontadas: a verificação do cumprimento da função social do imóvel rural e o levantamento de dados para a execução das políticas agrícola e fundiária no país (REZEK, 2011, p. 153).

Após a edição do Estatuto da Terra, o ordenamento jurídico brasileiro ganhou aparato legal para a institucionalização do cadastro de imóvel rural com a seguinte legislação:

- Lei nº.4.947/66 que fixa normas de direito agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências. Traz regras específicas sobre cadastro de imóveis rurais no art. 22.
- Lei nº.5.868/72 que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural e foi regulamentada pelo Decreto nº.72.106/73.
- Lei nº.6.015/73 que dispõe sobre registro público.
- Lei nº.6.739/79 que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências.
- Lei nº.9.393/96 que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.
- Lei nº.10.267/01 que alterou dispositivos das Leis nº.4.947/66, nº. 5.868/72, nº.6.015/73, nº.6.739/79, nº.9.393/96, e dá outras providências. Foi regulamentada pelos Decretos nº.4.449/02 e nº.5.570/05.

Com as alterações promovidas pela Lei nº. 10.267/01 na Lei nº.5.868/72 (art. 1º, §2º) foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que possui base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, sendo produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. O gerenciamento conjunto da base de dados do CNIR pelo INCRA e pela Receita Federal são fundamentais para o cumprimento das finalidades do cadastro, especialmente quanto a sua finalidade fiscal.

O cadastramento é feito a partir da declaração dos proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial. A declaração para fins de cadastramento no CNIR possui natureza obrigatória (art. 2º, Lei nº. 5868/72).

É de responsabilidade do INCRA o fornecimento do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais e o de Arrendatários e Parceiros Rurais. Nesse sentido, em razão do viés declaratório do cadastro, a legislação (art. 3º, §único) destaca que todos os documentos expedidos pelo INCRA, para fins cadastrais, não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos.

É ainda obrigação dos usuários do cadastro promover a sua atualização sempre que houver alteração nos imóveis rurais, em relação à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais.

Importante alteração, também, ocorreu na Lei de Registros Públicos (Lei nº.6.015/73) no que tange ao registro de imóveis rurais. Com a alteração dos parágrafos dos arts. 176 e 225, foi estabelecida a adoção do sistema geodésico brasileiro[10] para identificação dos imóveis rurais a partir da elaboração dos memoriais descritivos dos seus limites, confinantes, desmembramentos, parcelamentos ou desmembramentos.

O georreferenciamento do imóvel no sistema geodésico tornou-se obrigatório para a efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural e para diversos outros atos suscetíveis de registros e averbações nos cartórios de registros de imóveis.

10 De acordo com Rezek (2011, p.155), "o georreferenciamento (...) visa colocar ordem nos registros de imóveis da zona rural e acabar com a duplicidade de matrículas e com as irregularidades na descrição das divisas. Utilizando dados emitidos via satélite, pautados por graus matemáticos de latitude e longitude, e efetuado somente por profissionais habilitados pelos conselhos regionais de engenharia e agronomia, se constituirá em mais uma arma contra a grilagem das terras, se bem implantado".

No que tange à Lei nº.4.947/66, foram alteradas e acrescentadas regras importantes no art. 22 sobre o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) emitido pelo INCRA. O CCIR é fundamental para que os imóveis rurais possam ser desmembrados, arrendados, hipotecados, vendidos ou ser objeto de promessa de venda, além de ser obrigatória sua apresentação nas transmissões causa mortis.

Passou a ser prevista a regra de que nos títulos de domínio destacados do patrimônio público deverá constar obrigatoriamente o número de inscrição do CCIR (art. 22, §4º). Até mesmo em processos de usucapião, o juiz deverá intimar o INCRA do teor da sentença, para fins de cadastramento do imóvel rural (art. 22, §5º).

Nos §7º e §8º, do art. 22, da Lei nº.4.947/66 foram dispostas importantes regras que visam promover o diálogo entre o INCRA e os Cartórios de Registro de Imóveis. Os serviços de registro devem encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público. Ao passo que é obrigação do INCRA encaminhar, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas.

Fique atento!
Quanto a essa regra, o autor Benedito F. Marques (2015, p. 194) traz importantes observações. Na Lei nº.6.383/76, que dispõe sobre a discriminação das terras devolutas, nada consta quanto à obrigatoriedade trazida pela Lei nº.10.267/01 para os títulos de domínio destacados do patrimônio público como, por exemplo, para casos de regularizações ou legitimações de posse. E mais, a Lei nº.11.952/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal, ainda dispensa o regime cadastral do INCRA.

Observe
A Lei nº.11.952/09 prescreve que o certificação do memorial descritivo não será exigida no ato da abertura de matrícula baseada em título de domínio de imóvel destacado do patrimônio público, nos termos daquela lei (art. 10), isto é, com a emissão do título de regularização fundiária emitido pela União, quando apresentado ao Cartório para registro, não será exigido o prévio cadastramento no INCRA. Ao passo que todos os outros atos registrais deverão ser feitos em observância ao art. 176 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) que exige para a matrícula do imóvel rural o código do imóvel, **dos dados constantes do CCIR**, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área.

Para refletir
Se uma das finalidades da instituição do cadastramento de imóveis rurais é favorecer o levantamento de dados para a execução das políticas agrícola e fundiária no país, qual a justifica para essa omissão? O Sistema de Tributação da Terra (STT) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) devem caminhar juntos (art. 1º, §1º), então por que exigir a certificação apenas para imóveis rurais privados? E os públicos oriundos de discriminação de terras devolutas e regularização fundiária da Lei nº. 11.952/09? É preciso ter em mente que o STT só atende aos imóveis privados enquanto que o SNCR deveria atender às terras rurais privadas e públicas.

Composição do Sistema Nacional de Cadastro Rural (art. 1º, Lei nº. 5868/72)

CADASTRO	FINALIDADE
Imóveis Rurais	Levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária do país.
Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais	Levantamento sistemático dos proprietários e detentores de imóveis rurais, para conhecimento das condições de efetiva distribuição e concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes no país
Arrendatários e Parceiros Rurais	Levantamento sistemático dos arrendatários e parceiros rurais, para conhecimento das reais condições de uso temporário da terra
Terras Públicas	O levantamento sistemático das terra públicas federais, estaduais e municipais, visando ao conhecimento das disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de Reforma Agrária e Colonização e da situação dos posseiros e ocupantes de terras públicas.
Florestas Públicas	Registro das concessões florestais que são destinadas à exploração de produtos e serviços florestais, em unidade de manejo de floresta pública, nos termos da Lei nº. 11284/06.

Fonte: elaborado pelos autores.

7.6. Tributação de Imóveis Rurais

Trata-se do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), tributo básico incidente sobre os imóveis rurais. O ITR possui base constitucional dentre os impostos cuja competência de instituição é da União (art. 153, VI, CF/88).

Para saber mais

Outro importante cadastro, complementar ao Sistema de Cadastro Rural, é o Cadastro Ambiental Rural (CAR) criado pelo Novo Código Florestal (Lei nº.12.651/2012). O CAR foi criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, como um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Curiosidade:

Antes da vigência da atual Constituição, o ITR já estava devidamente implementado no ordenamento jurídico brasileiro, já pela Constituição de 1891 e de 1946, que outorgavam competência para instituir o tributo sobre a propriedade aos Estados membros, passando a competência aos Municípios com a EC nº. 5/61, e para a União, com a EC nº. 10/64, que deveria repassar aos Municípios o produto da arrecadação". (ROCHA et. al., 2015, p. 361)

De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN, Lei nº 5.172/66), o imposto de competência da União sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

São também bases legais do ITR o Estatuto da Terra (arts. 47 a 52) e a Lei nº 9.393/96 que também versa sobre pagamento da dívida representada por títulos da dívida agrária, dentre outras providências.

O ITR possui duas finalidades:

- **Fiscal:** clássica dos tributos, isto é, finalidade de arrecadação de recursos financeiros pelo Estado para o cumprimento de suas funções constitucionais.
- **Extrafiscal:** exigência do cumprimento da função social da propriedade rural, inibindo a manutenção de propriedades improdutivas e promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos (MATTOS NETO, 1988, p. 182). Essa finalidade faz do ITR um importante instrumento de política agrícola no país.

O caráter extrafiscal do ITR está disposto na própria Constituição Federal quando estabelece que o ITR será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (art. 153, §4º, I, CF/88).

O Estatuto da Terra (art. 49) indica os fatores que deverão nortear a progressividade e a regressividade do ITR, a saber: I - o valor da terra nua; II - a área do imóvel rural; III - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal; IV - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações; V - a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário.

Falar em progressividade e regressividade do ITR significa que, a partir dos critérios acima relacionados, "quanto menos for produtiva a propriedade, paga mais impostos; e quanto mais for produtiva, paga menos impostos" (MARQUES, 2015, p. 198).

A Lei nº 9.393/96 (art. 1º, §1º) ainda traz importante previsão: mesmo que o imóvel rural seja declarado de interesse social para fins de reforma agrária, o ITR continuará a incidir sobre o imóvel, enquanto não transferida a propriedade para a União. A norma não se aplica se houver imissão prévia da União na posse do imóvel rural, no curso do processo judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agraria.

7.6.1. Imunidade de ITR

Imunidade é limitação ao poder de tributar, constituindo vedação absoluta à competência impositiva de tributar certas pessoas (imunidade subjetiva) ou certos bens (imunidade objetiva) e, às vezes, uns e outros, proibição esta imposta a nível constitucional (MATTOS NETO, 1988, p.185).

Segundo o art. 153, §4º, inciso II da CF/88, o ITR não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel. Trata-se de imunidade tributária, pois é a norma constitucional quem determina a não incidência da norma de caráter tributário.

Essa norma constitucional é regulamentada pela Lei nº 9.393/96 (art. 2º, § único) que traz a definição de "pequenas glebas rurais" como imóveis com área igual ou inferior a:

- 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;
- 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;
- 30 ha, se localizado em qualquer outro município.

7.6.2. Isenção de ITR

Isenção é a dispensa do pagamento do tributo devido, feita por disposição expressa de lei ordinária ou complementar, tendo em vista motivos de politica fiscal (MATTOS NETO, 1988, p.186).

As hipóteses de isenção, isto é, exclusão da incidência de tributo por disposição legal, constam no art. 3º da Lei nº 9.393/96:

> Art. 3º São isentos do imposto:
> I - o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos:
> a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;
> b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo anterior;

> c) o assentado não possua outro imóvel.
> II - o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo único do artigo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário:
> a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;
> b) não possua imóvel urbano.

A Lei nº 5.868/72 que trata do Sistema Nacional de Cadastro Rural também estabelece hipóteses de isenção:

> Art. 5º - São isentas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural:
> I - as áreas de preservação permanente onde existam florestas formadas ou em formação;
> II - as áreas reflorestadas com essências nativas.
>
> [...]
>
> Art. 7º - O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural não incidirá sobre as glebas rurais de área não excedente a 25 (vinte e cinco) hectares, quando as cultive, só, ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

7.6.3. Alíquotas e Base de Cálculo

As alíquotas do ITR são fixadas considerando a área total do imóvel e o seu grau de utilização (art. 11, Lei nº. 9393/96).

Alíquotas ITR

(Art.11)

Área total do imóvel (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Anexo da Lei nº. 9393/96

A base de cálculo do ITR é o valor da terra nua: é considerada apenas a terra em si, não sendo computados os valores das benfeitorias existentes. As normas aplicáveis são:

> Art. 30, CTN. A base do cálculo do imposto é o valor fundiário.
> Art. 11, Lei nº. 9393/96. O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNt a alíquota correspondente, prevista no Anexo desta Lei, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU.

7.7. Contratos Agrários

Um dos instrumentos básicos e mais características do Direito Civil é o instrumento contratual. Os negócios jurídicos que se substanciam no contrato possuem como princípios norteadores a liberdade de contratar e a autonomia da vontade dos contratantes.

Sob o viés civilista, os contratos agrários foram regulados pelo antigo Código Civil (Lei nº 3.071/1916) a partir das “disposições especiais aos prédios rústicos” (arts. 1.211 a 1.215) e da “parceria rural” (arts. 1.410 a 1.423) que se dividia em parceira agrícola e pecuária.

Algumas definições doutrinárias	
Alfredo de Vasconcelos (1992, p. 112)	Chama-se contrato agrário aquele que tem por objeto serviços referentes ao cultivo do solo, e sua produção, medioante um salário em moeda ou em frutos cultivados ou colhidos pelo locador.
Octávio Mello Alvarenga (1985, p. 278)	Por contratos agrários devem ser entendidas todas as formas de acordo de vontades que se celebrem, segundo a lei, para o fim de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos vinculados à produtividade da terra.

O Direito Civil possui princípios e razão de ser distinta do Direito Agrário. As regras civilistas baseadas na liberdade, na autonomia e no individualismo não conseguiam abarcar a realidade agrária.

> Devido ao seu caráter individualista e liberal, o Código Civil não adotou qualquer princípio agrarista: prevalecia a ampla liberdade contratual individual numa perspectiva na qual o direito de propriedade era absoluto e proprietários e arrendatários/parceiros outorgados eram considerados iguais a todos os efeitos jurídicos, econômicos e sociais (ROCHA et. al., 2015, p. 478).

O contexto brasileiro logo mostrou que os dispositivos da lei civil eram insuficientes. Desde o primeiro Governo Vargas (1930 a 1945), os processos de urbanização, de industrialização e de crescimento populacional se intensificaram no país. Ao mesmo tempo, os camponeses e trabalhadores rurais viviam sob péssimos condições, desprovidos da propriedade da terra.

Contextualizando

O debate agrário se fortaleceu no país desde a década de 40 com a formação das ligas camponesas e pelas reivindicações cada vez mais fortes por reforma agrária durante o Governo Goulart (PANINI, 1990, p. 64). Os camponeses de diversas regiões se organizaram para denunciar as injustiças do campo. Em relato de 1964 do geógrafo Manoel Corrêa de Andrade (apud SODERO, 2006, p. 137) sobre a zona rural nordestina é possível perceber uma situação que se alastrava por todo o Brasil:

> Acreditamos que uma das causas que mais contribuem para agravar este problema é a estrutura fundiária dominante desde a colonização e que tende de forma sensível para a concentração da propriedade e a falta de garantias, de contratos escritos e respeitados, que permitissem maior estabilidade aos "meeiros" no Agreste e no Sertão e aos lavradores e "foreiros" na Zona da Mata. Na realidade, aqueles que cultivam por conta própria terra alheia, mesmo pagando regularmente rendas aos proprietários, se vêm quase sempre sem garantias contra os interesses e, às vezes a prepotência destes, devidos não só a uma legislação omissa e desatualizada, como, principalmente, ao desnível entre poder econômico e o político existente entre o arrendatário e o médio e grande proprietário.

O fortalecimento da questão agrária e das demandas por uma Reforma Agrária ampla durante o Governo Goulart foram uma das motivações para a instauração do Governo Militar no país em 31 de março de 1964. Como forma de apaziguar a questão, uma das primeiras legislações editadas pelos militares, foi justamente o Estatuto da Terra em 30 de novembro de 1964.

Com a necessidade de promoção da justiça social no campo, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e a Lei nº 4.947/66, que fixa normas de Direito Agrário, passaram a prever regras cogentes de proteção agricultores e pecuaristas que não possuem acesso ao direito de propriedade.

Nos contratos agrários, a autonomia da vontade e a liberdade contratual são limitadas pela legislação, diante do reconhecimento da preponderância dos que detém acesso à propriedade do imóvel rural e a necessidade de compatibilização dessa situação de fato com o direito de uso da terra e a preservação dos recursos naturais.

O Estatuto da Terra estabelece regras gerais sobre uso ou posse temporária da terra entre os arts. 92 a 94. Já a Lei nº 4.947/66 traz regras sobre contratos agrários entre os arts. 13 a 15. Para fins de regulamentação específica das disposições sobre contratos nessas duas leis, foi editado ainda o Decreto nº 59.566/66.

Tendo em vista que a aplicação do Estatuto da Terra objetiva, antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano (art. 103, Estatuto da Terra), temos que os contratos agrários devem ser interpretados à luz do objetivo estatutário.

O Direito Civil continua valendo para a interpretação dos contratos agrários de forma supletiva (art. 92, §9º, Estatuto da Terra), muito mais agora, sob o viés do (novo) Código Civil editado em 2002 (CC/02), que, incorporando diretrizes sociais, trouxe disposições limitadoras da liberdade de contratar como a "função social do contrato" (art. 421, Código Civil).

7.7.1. Arrendamento e Parceira rural

Conforme já ressaltado, a legislação agrária especifica que os contratos agrários se consubstanciam sob a forma de arrendamento rural e de parceria rural. Nos termos do art. 3º do Decreto nº 59.566/66 e do art. 96, §1º do Estatuto da Terra (com nova redação dada pela Lei nº.11.443 de 2007), arrendamento rural e parceria rural são conceituados, respectivamente como:

- Arrendamento rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante, certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.
- Parceria rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes dele, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e/ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de

Observação

- Contratos Agrários são diferentes do Contrato de Trabalho de Empregado Rural regulado pela Lei nº 5.889/73.
- Os sujeitos e as relações que esses contratos regulam não são os mesmos. O empregado rural é toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário (Lei nº 5.889/73). Isto é, na execução do trabalho existe relação de subordinação jurídica com o empregador rural que detém os meios de produção para a execução da atividade agrícola.
- Já nos contratos agrários não há subordinação jurídica para execução da atividade, pois o próprio objeto dos contratos agrários é o acesso ao imóvel rural, permitindo seu uso e posse temporário. Logo, é incongruente referir-se ao trabalhador rural, enquanto empregado rural, como sujeito dos contratos agrários.

> exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista; e/ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha, isolada ou cumulativamente, dos seguintes riscos: I - caso fortuito e de força maior do empreendimento rural; II - dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais estabelecidos no inciso VI do caput deste artigo; III - variações de preço dos frutos obtidos na exploração do empreendimento rural.

Nesse sentido, o arrendamento rural se diferencia da parceria rural especialmente quanto ao objeto do contrato, posto que no primeiro caso, o arrendador transfere o uso e o gozo do imóvel rural para o arrendatário que terá total responsabilidade sobre o imóvel, ao passo que para o parceiro outorgado é repassado apenas o uso específico do imóvel rural (ROCHA et. al., 2015, p. 505).

Além disso, na parceria existe a divisão e partilha dos riscos e lucros entre parceiro outorgante – titular do imóvel ou dos animais, ou quem tem poder para administrá-lo – e o parceiro outorgado – trabalhador rural ou conjunto familiar. A lei específica claramente a forma como se dá essa divisão (art. 96, VI, Estatuto da Terra).

No arrendamento rural, ao contrário, o arrendador possui o direito de receber aluguel fixo e certo, independentemente do êxito no empreendimento do arrendatário.

Benedito F. Marques (2015, p. 178) assim explica: No arrendamento, as vantagens e os riscos são do arrendatário, ficando o arrendador com o direito de receber o aluguel, sem nenhum risco de frustração do empreendimento; já na parceria, os riscos e vantagens são de ambas as partes, já que os resultados são partilhados, lucros ou prejuízos.

É válido frisar que se aplicam aos contratos de parceria rural as normas pertinentes ao arrendamento rural, no que couber, bem como as regras do contrato de sociedade, nas situações não reguladas pelo Estatuto da Terra (art. 96, VII). Por analogia, podem ser aplicadas ao arrendamento rural, nos casos omissos, as normas dos contratos de locação previstas no direito civil, naquilo que não for contrário às disposições da legislação agrária (MARQUES, 2015, p. 178).

7.7.1.1. Características Gerais dos Contratos Agrários

Nos termos do Estatuto da Terra, a posse e o uso temporário da terra são exercidos em virtude de contrato agrário expresso ou tácito que é estabelecido entre o proprietário e os que nela exercem atividade agrícola ou pecuária, sob a forma de arrendamento rural, de parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa, tal como disposto no Estatuto da Terra (art. 92).

Regulamentando a regra acima, o Decreto nº 59.566/66 dispõe que o arrendamento e a parceria são contratos agrários que a lei reconhece, para o fim de posse ou uso temporário da terra, entre o proprietário, quem detenha a posse ou tenha a livre administração de um imóvel rural, e aquele que nela exerça qualquer atividade agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista (art.1º).

Costumeira é a classificação dos contratos agrários em típicos ou nominados e atípicos ou inominados.

A posse e o uso da terra através dos contratos de arrendamento e parceria rural são as formas típicas ou nominadas de pactuação prevista no Estatuto da Terra para o exercício das atividades agrícolas, de pecuária, agroindustriais e extrativas sobre imóvel rural alheio.

Já os chamados contratos atípicos não são arregimentados legalmente como os típicos. Nos termos da legislação civil, é lícito às partes estipular contratos atípicos (art. 425, CC/02). No âmbito do Direito Agrário isso é possível desde que respeitadas as regras gerais estabelecidas para os contratos de arrendamento e parceria (art. 39, Decreto nº. 59566/66). Exemplos de contratos atípicos são contratos de pastoreio, pasto, roça ou roçado, aviamento, dentre outros.

Os contratos agrários são caracterizados pela informalidade, podendo ser celebrados de forma escrita ou verbal (art. 11, Decreto nº. 59566/66). Podem ser ,ainda, expressos ou tácitos. O primeiro caso indica que o consentimento pode se exteriorizar pelas diversas formas de linguagem (escrita ou verbal), ao passo que o segundo caso "resulta de todos os sinais ou atos externos, não destinados a manifestar a vontade, mas que a manifestam, acidentalmente, por incompatíveis com a vontade diversa" (OPITZ; OPITZ, 2007, p. 238).

IMPORTANTE

Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), não há obrigatoriedade do registro dos contratos agrários para que tenham valor perante terceiros (*erga omnes*), justamente porque as normas agrárias admitem a existência de contratos verbais, ou ainda, tácitos:

> CIVIL. ARRENDAMENTO RURAL. DIREITO DE PREFERÊNCIA. FALTA DE NOTIFICAÇÃO AO ARRENDATÁRIO. CONTRATO NÃO REGISTRADO. IRRELEVÂNCIA. (...) 3. O ART. 92, CAPUT, DA LEI 4.505/64 É CLARO EM PREVER A POSSIBILIDADE DE CONTRATO TÁCITO, ALÉM DA FORMA ESCRITA, E O PARÁGRAFO 3º, AO FIXAR SE DEVA DAR PREFERÊNCIA AO ARRENDATÁRIO, MEDIANTE NOTIFICAÇÃO, ABSOLUTAMENTE NÃO DISTINGUE ENTRE A FORMA ESCRITA E VERBAL, NEM TRAZ QUALQUER EXIGÊNCIA QUANTO À NECESSIDADE DE REGISTRO DO CONTRATO NO CARTÓRIO IMOBILIÁRIO. 4. DIANTE DA ESPECIALIDADE DAS NORMAS EM COMENTO NÃO HÁ COMO SE CONSTITUIR EXEGESE SOBRE O DIREITO DE PREFERÊNCIA A PARTIR DO CÓDIGO CIVIL - DE CARÁTER GERAL, POIS A REGÊNCIA, NO CASO, SE DÁ PELO ESTATUTO DA TERRA, QUE INSTITUIU EM PROL DO ARRENDATÁRIO DIREITO REAL ADERENTE AO IMÓVEL. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. (STJ - REsp: 164442 MG 1998/0010824-6, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 21/08/2008, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/09/2008).
>
> CIVIL E PROCESSUAL. ARRENDAMENTO RURAL. DIREITO DE PREFERÊNCIA. FALTA DE NOTIFICAÇÃO AOS ARRENDATÁRIOS. CONTRATO NÃO REGISTRADO. IRRELEVÂNCIA. LEI N. 4.505/1964, ART. 92, §§ 3º E 4º. I. Irrelevante ao exercício do direito de preferência à compra de imóvel a inexistência de registro, no cartório imobiliário, do contrato de arrendamento rural, porquanto tal exigência não está contida no Estatuto da Terra, lei especial e posterior ao antigo Código Civil, a qual admite, inclusive, a avença sob a forma tácita. (...). (STJ - REsp: 263774 MG 2000/0060755-0, Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, Data de Julgamento: 15/08/2006, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJ 05.02.2007 p. 237LEXSTJ vol. 211 p. 60)

Quanto às partes da relação contratual existe uma incongruência no art. 92 do Estatuto da Terra ao indicar que uma das partes do contrato é o proprietário. Na realidade, todos aqueles que estiverem na administração do imóvel rural como, por exemplo, o possuidor e o usufrutuário, também poderão firmar contratos agrários.

Logo, poderão figurar como arrendador ou parceiro outorgante: os proprietários, usufrutuários (art. 1.399, CC/02)[11], usuários ou possuidores do imóvel rural (art. 12, III, Decreto nº 59.566/66).

No outro polo, como arrendatário ou parceiro outorgado, funcionam os que exercem no imóvel rural qualquer atividade agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista (art. 1º, Decreto nº 59.566/66), podendo ser uma pessoa física, pessoa jurídica ou um conjunto familiar.

Para sua validade, os contratos agrários também respeitam as normas do direito contratual comum no que tange à pessoa capaz, ao objeto lícito, possível, determinado ou determinável e à forma prescrita ou não defesa em lei (art. 104, CC/02).

Quanto ao objeto, o conteúdo dos contratos agrários é o exercício de atividades agrícolas, pecuárias, extrativas ou agroindústrias.

O art. 12 do Decreto nº. 59.566/66 apresenta o conteúdo mínimo que as partes têm de seguir obrigatoriamente ao elaborar as cláusulas dos Contratos Agrários Escritos, a saber:

- Lugar e data da assinatura do contrato;
- Nome completo e endereço dos contratantes;
- Características do arrendador ou do parceiro-outorgante
- Característica do arrendatário ou do parceiro-outorgado
- Objeto do contrato (arrendamento ou parceria), tipo de atividade de exploração e destinação do imóvel ou dos bens.
- Identificação e descrição do imóvel rural
- Prazo de duração, preço do arrendamento ou condições de partilha dos frutos, produtos ou lucros havidos, com expressa menção dos modos,

OBSERVAÇÃO
Em caso de condomínio na propriedade do imóvel rural, a capacidade de contratar o arrendamento ou a parceira é limitada. Entretanto, se o contrato incidir sobre uma posse localizada e exclusiva, o condômino poderá livremente arrendar sua parte ou dá-la em parceria, não necessitando do consentimento dos demais proprietários (OPTIZ; OPITZ, 2006, p. 243).

11 Considerando que o CC/02 é aplicado de forma supletiva aos contratos agrários, seu art. 1.399 dispõe que o usufrutuário pode usufruir em pessoa, ou mediante arrendamento, o prédio, mas não mudar-lhe a destinação econômica, sem expressa autorização do proprietário.

formas e épocas desse pagamento ou partilha;

- Cláusulas obrigatórias com as condições enumeradas (art. 13 do Decreto nº. 59566/66; arts. 93 a 96 do Estatuto da Terra; e art. 13 da Lei 4.947/66)
- Foro do contrato;
- Assinatura dos contratantes ou de pessoa a seu rogo e de 4 (quatro) testemunhas idôneas, se analfabetos ou não poderem assinar.

Os contratos agrários são bilaterais em razão da reciprocidade das obrigações estabelecidas.

São onerosos, pois existem contraprestações que alteram o patrimônio dos contratantes pois uma das partes transmite o uso do imóvel para a outra que terá de lhe pagar determinado valor em contraprestação

São consensuais ou não solenes, uma vez que a conclusão do contrato não depende de transferência solene do imóvel para se concretizar ou qualquer outra forma especial, bastando apenas a manifestação de vontade livre e espontânea dos contratantes para sua celebração.

7.7.1.2. Cláusulas Contratuais Obrigatórias

Para os contratos agrários, a lei estabelece uma série de normas obrigatórias que representam limitações ao poder e liberdade de contratar. São normas consideradas inderrogáveis.

- **Prazos Mínimos**

O Estatuto da Terra (art. 95, XI, b e art. 96, V, b) prevê que para os contratos agrários, típicos e atípicos, devem ser respeitados prazos mínimos e limites de vigência para os vários tipos de atividades agrícolas. Regulamentando essa disposição, o Decreto nº.59.566/66 fixa os prazos mínimos da seguinte forma:

Quadro x – Duração dos contratos agrários

Atividade	Prazo legal
Nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura temporária e ou de pecuária de pequeno e médio porte; Ou em todos os casos de parceria;	3 anos
Nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias primas de origem animal;	5 anos
Nos casos em que ocorra atividade de exploração florestal;	7 anos

Fonte: elaborado pelos autores

- **Conservação dos recursos naturais**

O art. 13 do Decreto nº. 59566/66 estabelece que nos contratos agrários devem constar normas que assegurem a conservação dos recursos naturais. Nesse sentido, indica a observância das normas do Código Florestal, atualmente regulado pela Lei nº. 12651/2012.

- **Proteção social e econômica do trabalhador**

No âmbito dos contratos agrários são obrigatórias as presença de normas garantidores do equilíbrio contratual. É nesse aspecto que se fala na proteção social e econômica do trabalhador a partir dos contratos.

Além de ser princípio básico, é vedada a proibição de renúncia, por parte do arrendatário ou do parceiro outorgado, de direitos ou vantagens estabelecidas em leis ou regulamentos (art. 13, IV, Lei nº. 4947/66, art. 93, Estatuto da Terra e art. 13, VII, Decreto nº. 59566/66), tais como, exemplificativamente:

- prestação do serviço gratuito pelo arrendatário ou parceiro-outorgado;
- exclusividade da venda dos frutos ou produtos ao arrendador ou ao parceiro-outorgante;
- obrigatoriedade do beneficiamento da produção em estabelecimento determinado pelo arrendador ou pelo parceiro-outorgante;
- obrigatoriedade da aquisição de gêneros e utilidades em armazéns ou barracões determinados pelo arrendador ou pelo parceiro-outorgante;
- aceitação pelo parceiro-outorgado, do pagamento de sua parte em ordens, vales, borós, ou qualquer outra forma regional substitutiva da moeda

No caso da parceria, proíbe-se também, a apropriação dos frutos antes da partilha, pois são considerados bens indivisíveis até se faça a atribuição da parte que cabe a cada um.

7.7.1.3. Término dos prazos, prorrogação e direito de preferência

Nos contratos agrários, os prazos terminarão sempre depois de ultimada a colheita, após a parição dos rebanhos ou depois da safra de animais de abate (art. 21, §1º, Decreto nº59.566/66). Caso haja retardamento da colheita por motivo de força maior, os prazos serão prorrogados nas mesmas condições, até sua ultimação (art. 95, I, Estatuto da Terra). Também, é assegurado o direito à conclusão da colheita pendente, àquele que está desenvolvendo a atividade agrária (art. 96, I, Estatuto da Terra).

Se as partes contratantes não fixarem prazos, em qualquer contrato agrário, presumem-se que os contratos terão um prazo mínimo de vigência de 3 (três anos), tal como disposto nos arts. 95, II e 96, I do Estatuto da Terra.

No arrendamento e na parceria rural, o arrendatário e o parceiro-outorgado tem direito de preferência na renovação do contrato (art. 95, IV e 96, II, Estatuto da Terra).

No arrendamento, em igualdade de condições com terceiros, o arrendatário terá preferência à renovação. Para tanto, o arrendador, até 6 (seis) meses antes do vencimento do contrato, deverá notificar o arrendatário das outras propostas existentes para que verifique se haverá interesse na renovação e para que prevaleça seu direito de preferência.

Sem a notificação, o contrato será automaticamente renovado, desde que o arrendatário, nos 30 (trinta) dias seguintes ao prazo da notificação (ou seja, cinco meses antes da finalização do contrato), não manifeste sua desistência ou formule nova proposta para a renovação. A lei prevê ainda, que essas notificações devem ser registradas no competente Registro de Títulos e Documentos.

Na renovação do contrato, a partes podem ainda, estabelecer livremente os prazos. Isso é possível, pois já houve o cumprimento do prazos mínimos legais. Caso silenciem, presume-se renovado nas mesmas condições e prazos do contrato anterior: sendo por prazo determinado, se respeitará o mesmo; sendo por prazo indeterminado, valerão os prazos mínimos legais.

O direito de preferência à renovação do contrato não irá prevalecer se, no prazo de 6 (seis) meses antes do vencimento do contrato, o proprietário, por via de notificação extrajudicial, declarar sua intenção de retomar o imóvel para explorá-lo diretamente ou por intermédio de descendente seu (art. 95, V, Estatuto da Terra).

Na parceria, a regra para renovação é similar. Expirado o prazo, se o parceiro outorgante não quiser explorar diretamente a terra por conta própria, o parceiro em igualdade de condições com estranhos, terá preferência para firmar novo contrato de parceria (art. 96, II, Estatuto da Terra). Aplicam-se também, as regras referentes à notificação.

7.7.1.4. Alienação do imóvel rural e direito de preempção

Importante regra de salvaguarda dos direitos dos arrendatários e parceiros outorgados, nos contratos agrários, é a de preferência na aquisição do imóvel rural em caso de alienação. O arrendatário terá preferência para adquiri-lo em igualdade de condições devendo o arrendador dar-lhe conhecimento da venda, a fim de que possa exercitar o direito de preempção (art. 92, §3º, Estatuto da Terra).

Se o arrendatário não for notificado da venda, poderá, depositando o preço, haver para si o imóvel arrendado sem seu prévio conhecimento, se o requerer no prazo de seis meses, a contar da transcrição do ato de alienação no Registro de Imóveis competente (art. 92, §4º, Estatuto da Terra).

Além disso, caso o arrendatário ou parceiro outorgado não exerçam seu direito de preempção, a alienação ou a imposição de ônus real ao imóvel rural objeto do contrato não irá interromper a vigência dos contratos de arrendamento ou de parceria ficando o adquirente sub-rogado nos direitos e obrigações do alienante (art. 92, § 5º, Estatuto da Terra).

7.8. Modalidades de arrendamento e parceria rural

O arrendamento rural se dá na seguintes modalidades:

- exploração agrícola destinada à produção vegetal;
- exploração pecuária destinada à cria, recria, invernagem e engorda de animais;
- exploração agroindustrial destinada à transformação de produtos agrícolas, pecuários ou florestais;
- exploração extrativa destinada à extração de produto agrícola, animal e florestal;
- exploração mista que se destina a abranger mais de uma das modalidades acima listadas.

Já para a parceria rural há expressa previsão das suas modalidades no art. 5º do Decreto nº59.566/66:

- parceria agrícola, quando o objeto da cessão for o uso de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, com o objetivo de nele ser exercida a atividade de produção vegetal;
- parceira pecuária, quando o objetivo da cessão forem animais para cria, recria, invernagem ou engorda;
- parceria agro-industrial, quando o objeto da cessão for o uso do imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, ou maquinaria e implementos, com o objetivo de ser exercida atividade de transformação de produto agrícola, pecuário ou florestal;
- parceria extrativa, quando o objeto da cessão for o uso de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, e ou animais de qualquer espécie, com o objetivo de ser exercida atividade extrativa de produto agrícola, animal ou florestal;
- parceria mista, quando o objeto da cessão abranger mais de uma das modalidades de parceria definidas nos incisos anteriores.

7.8.1. Subarrendamento

O Subarrendamento é o contrato pelo qual o arrendatário transfere a outrem, no todo ou em parte, os direitos e obrigações do seu contrato de arrendamento (art. 95, VI, Estatuto da Terra e art. 3º, §1º, Decreto nº. 59.566/66). Nos termos do Estatuto da Terra, sem o expresso consentimento do proprietário do imóvel rural é vedado o subarrendamento pelo arrendatário.

7.9. Cláusulas de indenização por benfeitorias

O arrendatário, ao termo do contrato, tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis e será indenizado das benfeitorias voluptuárias quando autorizadas pelo proprietário do solo(art. 95, VIII, Estatuto da Terra e art. 25, Decreto nº 59.566/66).

As benfeitorias voluptuárias, ligadas à estética do imóvel rural, são as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do imóvel rural, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor; as úteis, as que aumentam ou facilitam o uso do imóvel rural; e as necessárias, consideradas indispensáveis, são as que tem por fim conservar o imóvel rural ou evitar que se deteriore e as que decorram do cumprimento das normas para a conservação de recursos naturais (art. 24, Decreto nº. 59566/66).

É válido ressaltar que enquanto o arrendatário não for indenizado das benfeitorias necessárias e úteis, poderá reter o imóvel em seu poder, no uso e gozo das vantagens por ele oferecidas, nos termos do contrato de arrendamento.

7.10. Extinção e rescisão

Os contratos agrários poderão ser extintos ou rescindidos a partir de várias formas previstas na legislação agrária, especialmente no Decreto nº. 59.556/66, dos arts. 26 a 34. Dentre as regras é possível elencar:

- Retomada do Imóvel: Até o prazo 6 (seis) meses antes do vencimento do contrato, o arrendador por via de notificação, poderá declarar sua intenção de retomar o imóvel para explorá-lo diretamente, ou para cultivo direto e pessoal, ou através de descendente seu (art. 22, §2º, Decreto nº. 59.566/66). Nesse caso, exige-se a sinceridade do arrendador na retomada, caso contrário responderá pelas perdas e danos causados ao arrendatário (art. 22, §4º, Decreto nº. 59.566/66);
- Desistência na renovação do contrato (art. 22, §1º, Decreto nº. 59.566/66).
- Pelo término do prazo do contrato e do de sua renovação;
- Pela aquisição da gleba arrendada, pelo arrendatário;
- Pelo distrato ou rescisão do contrato;
- Pela resolução ou extinção do direito do arrendador;
- Por motivo de força maior, que impossibilite a execução do contrato;
- Por sentença judicial irrecorrível;
- Pela perda do imóvel rural;
- Pela desapropriação, parcial ou total, do imóvel rural;
- Ação de despejo (art. 32, Decreto nº. 59.566/66): O despejo será concedido nos seguintes casos: término do prazo contratual ou de sua renovação; se o arrendatário subarrendar, ceder ou emprestar o imóvel rural, no todo ou em parte, sem o prévio e expresso consentimento do arrendador; se

OBSERVAÇÃO
Para a legislação agrária, o conceito de benfeitorias é mais amplo que no âmbito do direito civil. Assim dispõe o art. 6º, §1º, Decreto nº. 84. 685/80: "Consideram-se benfeitorias as casas de moradia, galpões, banheiros para gados, valas, silos, currais, açudes, estradas de acesso e quaisquer edificações para instalações do beneficiamento, industrialização, educação ou lazer".

> o arrendatário não pagar o aluguel ou renda no prazo convencionado; dano causado à gleba arrendada ou ás colheitas, provado o dolo ou culpa do arrendatário; se o arrendatário mudar a destinação do imóvel rural; abandono total ou parcial do cultivo; inobservância das normas obrigatórias fixadas na legislação agrária; nos casos de pedido de retomada, permitidos e previstos em lei e neste regulamento, comprovada em Juízo a sinceridade do pedido; se o arrendatário infringir obrigado legal, ou cometer infração grave de obrigação contratual.

É preciso ressaltar que nos casos em que o arrendatário ou parceiro outorgado é o conjunto familiar, a morte do seu chefe não é causa de extinção do contrato, havendo naquele conjunto outra pessoa devidamente qualificada que prossiga na execução do mesmo.

7.11. Falsa Parceria

Os contratos agrários de arrendamento e parceria rural, conforme já ressaltado, não geram qualquer tipo de vínculo empregatício. Entretanto, no meio rural do país desenvolveu-se um tipo de contrato de trabalho rural também denominado de “parceria”, em desrespeito às normas agrárias, “no qual o trabalhador percebe salário, parte em dinheiro e parte percentual na lavoura cultivada ou gado tratado” (SODERO, 2006, p. 209).

Havendo ainda a comprovação da direção dos trabalhos sob a inteira responsabilidade do proprietário, configurando-se em verdadeira subordinação jurídica em que o “parceiro outorgado” recebe ordens e comandos, exercendo sua função com dependência econômica e continuidade, não restam dúvidas de que não se trata de contrato agrário.

Esse tipo de relação desvirtua uma das principais características dos contratos de parceria rural que é justamente a cooperação e a partilha dos lucros e riscos da atividade.

O Estatuto da Terra (art. 96, §4º) é atento a essa situação e determina que os contratos que prevejam o pagamento do trabalhador, parte em dinheiro e parte em percentual na lavoura cultivada ou em gado tratado, são considerados simples locação de serviço, regulada pela legislação trabalhista, sempre que a direção dos trabalhos seja de inteira e exclusiva responsabilidade do proprietário, locatário do serviço a quem cabe todo o risco, assegurando-se ao locador, pelo menos, a percepção do salário mínimo no cômputo das 2 (duas) parcelas.

Para regular essas relações foi editada a Lei nº.5.889/73, com regulamento no Decreto nº.73.626/74.

7.12. Contratos Atípicos

Os contratos agrários atípicos ou inominados devem se adequar às normas dos contratos de arrendamento e parceria rural, pois são os únicos tipificados/nominados na legislação agrária. O Decreto nº. 59.566/66 (art. 39) estabelece, assim, que quando o uso ou a posse temporária da terra for exercido por qualquer outra modalidade contratual, diversa dos contratos de arrendamento e parceria, serão observadas pelo proprietário do imóvel as mesmas regras aplicáveis a arrendatários e parceiros.

Dessa forma, os direitos e obrigações dos meeiros, terceiros quartistas, parcentistas ou de qualquer outro tipo de parceiro-outorgado, cujo contrato estipule, no todo ou em parte, a partilha em frutos, produtos ou no seu equivalente em dinheiro, serão regulados pelas regras específicas da parceria rural (art. 6º, § único, Decreto nº. 59.566/66).

Fique atento!
Contrato de Meação do Açaí

Enquanto contrato agrário atípico, o contrato de meação deve seguir as regras disciplinadas para a parceria rural e atender, principalmente, as regras de proteção econômica e social do trabalhador. Entretanto, no cenário Amazônico observa-se a pactuação de contratos extremamente gravosos para trabalhadores e agricultores rurais e muito lucrativos para os grandes proprietários de terras.

Um dos exemplos, diz respeito aos contratos de meação do açaí, muito comuns na região da Ilha do Marajó e das Ilhas próximas à Belém, capital do Pará. Nesse sentido, extraímos do artigo[12] escrito por Maria Jucirene M. Nascimento (2000, p. 8) o seguinte relato:

> A "meia" é uma forma de contrato social, comum nas relações de trabalho entre grandes proprietários e os moradores de suas terras. Estes, em troca de moradia e de trabalho, prestam serviço ao proprietário, mas não são remunerados com dinheiro e sim com frutos de açaí, apanhados por eles próprios.
> Inquiridos do porquê desse tipo de relação, respondeu um grande proprietário: "*Dá de meia pra ele não ser meu empregado. Se fosse, queria carteira assinada e levava a gente no Ministério*".
> Os termos do contrato de meia constituem uma defesa da propriedade e da renda do proprietário: "A gente faz contrato de sócio, dividindo os lucros. No terreno a gente não deixa fazer casa, que dirá de telha, porque se o morador fizer casa, depois ele quer tomar conta". O conteúdo do contrato de meia, em Ponta de Pedras, pode ser resumido a partir de suas vantagens e desvantagens, abstraídas a partir da entrevista de um grande proprietário de açaizais do Marajó-Ité:
>
> VANTAGENS: O proprietário não paga limpeza do açaizal, pois o morador é obrigado a limpá-lo. "É um contrato como meeiro, isto é, se ele sair hoje não tem direito a nada. Todos são assim. Na meia, o dono do açaizal recebe a parte dele limpa, isto é, sem despesa nenhuma".
>
> DESVANTAGENS: "Nenhum morador pode vender nenhum paneiro de açaí fora. Se vender vai pra rua. O dono pega toda a produção e manda os parentes vender. O preço pago ao morador é sempre menor do que o preço ofertado pelo atravessador daqui. O morador recebe pelo que dá aqui em Ponte de Pedras".

12 Sugerimos a leitura do artigo completo intitulado "Açaí, a Fotossíntese do Lucro" que está disponível em: <www.naea.ufpa.br/pdf.php?id=228>. Acesso 30 nov 2015.

7.13. Cooperativismo Rural

Existem diversos exemplos apontados como origens remotas de sistemas cooperativistas. Octavio Mello Alvarenga (1985, p. 250) elenca desde associações de mutualidade das caravanas de mercadores palestinos, entre os anos 356 e 426, até os movimentos cooperativistas europeus no séc. XVIII.

São apontados como precursores do cooperativismo moderno os "pioneiros de Rochadale": 28 tecelões ingleses que, em 1843, conceberam o cooperativismo puro, consubstanciado na união de esforços de todos, visando o benefício comum" (MARQUES, 2015, p. 171).

Alfredo Abinagem (1996, p. 147) diz que:

> [...] o sistema cooperativo, assentando-se na solidariedade, na ajuda mútua e na ausência de fins especulativos, começou como forma de defesa da pessoa contra excessos do individualismo em regimes de economia concorrencial. Através do econômico, o cooperativismo visa também corrigir o social.

No Brasil, embora existam divergências doutrinárias quanto ao modelo cooperativo pioneiro, é fato que as primeiras cooperativas surgiram entre o final do século XIX e início do século XX (ALGARENGA, 1985, p. 253).

A experiencia brasileira de cooperativismo passou por sucessivas fases. Inicialmente, podia se constituir uma cooperativa por qualquer das formas de sociedade comercial; depois, tomou a forma de sociedade *sui generis*, por força do Decreto nº. 22.239, de 19.12.32; em seguida, o governo federal passou a controlar a criação e as atividades das cooperativas, a teor do Decreto-lei nº. 59, de 21.11.66; por fim, atualmente ganhou natureza jurídica de contrato

A primeira legislação nacional a tratar sobre as cooperativas foi editada em 1907. É a Lei nº. 1.637 que considerava as cooperativas como "forma particular de exercício de comércio (ALVARENGA, 1985, p. 253), podendo se constituir sob qualquer uma das formas das sociedades comerciais.

A Lei nº. 1.637 foi revogada pelo Decreto nº. 22.239 de 19/12/1932. A partir daí, uma série de atos normativos se sucederam até a edição da atual lei que regula as cooperativas no Brasil: Lei nº. 5.764 de 16 de dezembro de 1971.

A Constituição Federal de 1988 expõe a importância do cooperativismo e do associativismo, especialmente ao determinar que no âmbito da ordem econômica será apoiado e estimulado através de lei o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, §2º).

PARA SABER MAIS	
Eis os sete princípios do cooperativismo, segundo a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), cujas bases foram fundadas pelos pioneiros de Rochadale:	
ADESÃO LIVRE E VOLUNTÁRIA	Organizações voluntárias, abertas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e assumir as responsabilidades como membros.
GESTÃO DEMOCRÁTICA	Organizações democráticas controladas pelos seus membros, que participam ativamente na formação das suas políticas e na tomada de decisões
PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA	Membros contribuem de forma igual para o capital das suas cooperativas controlam-no democraticamente
AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA	As cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas pelos seus membros.
EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E INFORMAÇÃO	Informam o público em geral, particularmente os jovens e os líderes de opinião, sobre a natureza e as vantagens da cooperação
INTERCOOPERAÇÃO	As cooperativas trabalham em conjunto, através das estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.
INTERESSE PELA COMUNIDADE	Trabalham para o desenvolvimento sustentado das comunidades em que estão inseridas.

Fonte: Portal do Cooperativismo Financeiro. Disponível em: <http://cooperativismodecredito.coop.br/legislacao-cooperativa/os-7-principios-do-cooperativismo/>. Acesso: 30 out 2015.

7.13.1. Aspectos importantes da Lei nº. 5.764/71

Nos termos do art. 4º da lei nº. 5.764/71, as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades.

Nesse sentido, celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro (art. 3º).

A partir dessa norma, apontada como “rochdaleanas” por atenderam aos princípios básicos estabelecidos pelos tecelões ingleses (ALVARENGA, 1985, p. 255), podem ser elencadas as características das sociedades cooperativas (art. 4º e incisos):

- adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
- variabilidade do capital social representado por quotas-partes;
- limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;
- incessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;
- quórum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de associados e não no capital;
- retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral;
- indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
- neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
- prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
- área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

A lei, no art. 6º, classifica ainda as cooperativas em:

- singulares: são as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) associados e se caracterizam pela prestação direta de serviços aos associados (art. 6º, I e art. 7º);
- centrais ou federações de cooperativas: são as constituídas de, no mínimo, 3 (três) singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais (art. 6º, II); e
- confederações de cooperativas: são as constituídas, pelo menos, de 3 (três) federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades (art. 6º, III).

As sociedades cooperativas poderão adotar por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade e isso serve como forma de classificação (art. 10). Além disso, são consideradas mistas as cooperativas que apresentarem mais de um objeto de atividades.

É no âmbito dessa classificação, em razão das atividades desenvolvidas, que existem as cooperativas agrícolas, como as agropecuárias e as de pesca. São previstas, também, a existência de cooperativas de crédito rural e de cooperativas agrícolas mistas.

O cooperativismo rural é um instrumento de política agrícola elencado tanto na seara constitucional (art. 187, VI) quanto na esfera infraconstitucional na Lei de Política Agrícola (art. 4º, VIII).

7.13.2. Cooperativas integrais de Reforma Agrária – CIRA

Considerando o que dispõe a Constituição Federal, as ações de política agrícola serão compatibilizadas com as ações de reforma agrária e será executada e planejada tendo como base, dentre outros, o cooperativismo.

Uma das principais expressões desse postulado se consubstancia especificamente nas cooperativas criadas no âmbito dos projetos de Reforma Agrária:

> O fomento ao cooperativismo e associativismo nos projetos de assentamento procura unir os assentados em torno de objetivos comuns, gerando também economia de escala a nível local e regional permitindo condições de produção e comercialização mais adequadas e favoráveis à inserção nesses mercados. Permite também diferentes formas de integração, favorecendo a gestão coordenada em funções diversas como: crédito, irrigação, máquinas, habitação, transporte, ensino, venda de serviços, etc (PEREIRA & PANZUTTI, 2011) [13].

Nos termos do Estatuto da Terra, art. 79, a Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA) contará com a contribuição financeira do Poder Público, através do INCRA, durante o período de implantação dos projetos de reforma agrária (art. 79).

---

13 Disponível em: <http://reformaagrariaemdebate.blogspot.com.br/2011/04/importancia-do-cooperativismo-para.html>. Acesso: 2 nov 2015.

As CIRA's são sociedades mistas de natureza civil com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária (ET, art. 4º, VIII). A dissolução e a liquidação processam-se na forma dos arts. 63 a 78 da lei das cooperativas, cuja aplicação está ressalvada pelo art. 1.093 do Código Civil.

EXERCÍCIO

1) (TRE-AL - 2010, FCC - 2010 - TRE-AL - Analista Judiciário - Área Judiciária) **No tocante à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária é INCORRETO afirmar que:**

a) A política agrícola será planejada e executada le- vando em conta apenas os instrumentos creditícios e fiscais, os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização.
b) São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva.
c) A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os requisitos, além de outros previstos na Constituição Federal, de aproveitamento racional e adequado.
d) A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os requisitos, além de outros previstos na Constituição Federal, de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.
e) A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes.

2) (CONSULPLAN - 2014 - MAPA – Zootecnista) **A Lei nº 5.764/1971 define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. De acordo com a referida lei, as cooperativas**

a) não estão sujeitas à falência.
b) possuem controle financeiro, e seu principal objetivo é econômico.
c) são facultadas a constituir um Fundo de Reserva e um Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social.

d) podem ter agentes de comércio e empresários em seu quadro de cooperados, desde que tenham o mesmo campo econômico da cooperativa.

3) (UEPA - 2012 - SEAD-PA - Procurador - Autárquico e Fundacional) **O Código Civil, ao regular as sociedades cooperativas, prevê:**

I. A sociedade cooperativa será considerada sociedade empresária quando seu objeto for o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro.
II. A responsabilidade dos sócios será limitada.
III. É dispensável o capital social.
IV. As quotas do capital são instransferíveis a terceiros estranhos à sociedade, ainda que por herança.

Das afirmativas acima estão corretas:

a) I e II
b) II e III
c) III e IV
d) I e IV
e) I, II, III e IV

4) (ACEP - 2004 - BNB - Assistente Administrativo) **O crédito rural foi institucionalizado pela Lei n° 4829/65, que o considera como suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares e produtores rurais ou suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor. Assinale a alternativa CORRETA que caracteriza aspectos relacionados à política de crédito rural:**

a) entende-se por crédito de custeio quando destinados a cobrir despesas normais de um ou mais períodos da produção agrícola, não sendo beneficiado o custeio pecuário.
b) para obter financiamento o tomador precisa formalizar a operação por meio da emissão de uma cédula de crédito rural, que não precisa de garantia real.
c) a cédula rural pignoratícia deve conter a descrição dos bens vinculados ao penhor, indicados pela espécie, qualidade, quantidade, marca ou período da produção, se for o caso, além do local ou depósito em que os mesmos bens se encontram.

d) na cédula rural hipotecária deve conter a descrição do imóvel hipotecado com indicação do nome, se houver, dimensões, confrontações, benfeitorias, título e data de aquisição, dispensando o registro no cartório de imóveis.
e) não podem ser objeto de penhor cedular os gêneros oriundos da produção agrícola, extrativa ou pastoril, ainda que destinados a beneficiamento ou transformação.

5) (TJ-SP - 2012 – Cartório, Prova: VUNESP - 2012 - TJ-SP - Titular de Serviços de Notas e de Registros – Provimento) **Com relação ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), é correto concluir que**

a) o conceito de bem imóvel rural obedece ao critério da destinação.
b) é possível o Município fiscalizar o tributo, podendo conceder isenção ou outro tipo de redução do imposto.
c) o lançamento do imposto, via de regra, dá–se de ofício.
d) é possível a adoção de alíquotas de acordo com a utilização do imóvel.

6) (TJ-RJ - 2012 - Juiz - Conc. 44, Prova: VUNESP - 2012 - TJ-RJ – Juiz) **Minoro Toyota é proprietário de um imóvel cujo uso exclusivo é destinado ao plantio de legumes e verduras que, posteriormente, comercializa nas feiras livres da região. O imóvel em questão encontra-se localizado na zona urbana de determinado município, sendo certo que é servido por abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, além de outros melhoramentos implementados e mantidos pelo Poder Público local. Nessas condições, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é correto afirmar que Minoro é sujeito passivo do**

a) ITR (Imposto Territorial Rural) em razão da destinação dada ao imóvel.
b) IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) em razão da localização do imóvel que por si já basta para autorizar a cobrança do imposto, independentemente dos melhoramentos implementados.
c) IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) em razão da localização do imóvel, sendo irrelevantes a destinação dada ao imóvel e os melhoramentos implementados.
d) ISS (Imposto sobre Serviços) em razão da comercialização que exerce, não podendo ser considerado contribuinte do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e nem do ITR (Imposto Territorial Rural) por se tratar de situação de não incidência de ambos os impostos.

7) (TJ-RS - 2013 – Cartório, Prova: TJ-RS - 2013 - TJ-RS - Titular de Serviços de Notas e de Registros – Provimento) **Assinale a alternativa correta.**

a) O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR decorre da propriedade, do domínio útil ou da posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana dos municípios.
b) O domicílio tributário, para fins do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, é o do município da situação do imóvel, podendo outro ser eleito, a critério do sujeito passivo.
c) Os sítios de recreio, ainda que localizados na zona urbana dos municípios, sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.
d) É possível a delegação da competência tributária do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR para o município onde se situa o imóvel rural, desde que efetue a fiscalização e cobrança do tributo.

8) (TJ-RN - 2012 – Cartório, Prova: IESES - 2012 - TJ-RN - Titular de Serviços de Notas e de Registros - Provimento por remoção) **Em relação ao ITR, assinale a alternativa correta:**

a) Será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei.
b) A competência para instituir o tributo é da União, mas pode ser delegada aos Municípios.
c) A alíquota pode ser majorada por ato do Poder Executivo.
d) Pertence aos Municípios trinta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural.

9) (TJ-PB - 2013 – Cartório, Prova: IESES - 2014 - TJ-PB - Titular de Serviços de Notas e de Registros – Remoção) **São imunes do Importo Territorial Rural, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais:**

I. Os imóveis rurais de instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos.
II. A pequena gleba rural.
III. Os imóveis rurais de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.
IV. A propriedade rural desapropriada por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, inclusive para fins de reforma agrária até a data da perda da posse pela imissão prévia ou provisória do Poder Público na posse.

A sequência correta é:

a) Apenas as assertivas II e IV estão corretas.
b) Apenas a assertiva IV está correta.
c) As assertivas I, II, III e IV estão corretas.
d) Apenas as assertivas I, II e III estão corretas.

10) (TJ-MG - 2012 – Cartório, Prova: FUMARC - 2012 - TJ-MG - Titular de Serviços de Notas e de Registros - Critério Provimento) **A base de cálculo do ITR – Imposto Territorial Rural – é o valor**

a) venal.
b) fundiário.
c) a nua propriedade.
d) venal e das acessões.

11) (TJ-ES - 2013 - Cartórios | Prova: CESPE - 2013 - TJ-ES - Titular de Serviços de Notas e de Registros – Remoção) **Em relação ao imposto incidente sobre a propriedade territorial rural (ITR), assinale a opção correta.**

a) O ITR incidirá sobre pequenas glebas rurais quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel, mas com alíquotas reduzidas.
b) As alíquotas do ITR serão progressivas, com o objetivo de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.
c) O total do produto da arrecadação do ITR não é partilhado.
d) Os municípios ficarão com 50% do produto da arrecadação quando fiscalizarem e cobrarem o ITR.
e) A competência para a instituição do ITR é da União e dos municípios.

SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

BRITO, Adam Luiz Claudino; HELD, Thaisa Maira Rodrigues; BOTELHO, Tiago Resende. Apontamentos acerca da política agrícola brasileira. *Revista Pitágoras*, v.4, n.4. FINAN - Nova Andradina/MS, dez/mar 2013. Disponível em http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170602112602.pdf

GARCIA, Junior Ruiz, VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável. *Cadernos IPEA 1936*. Texto para discussão. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2841/1/TD_1936.pdf

REFERÊNCIAS

ABINAGEM, Alfredo. *A Família no Direito Agrário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ALVARENGA, Octavio Mello. *Manual de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. *Política Agrícola brasileira*: breves considerações. Brasília: Biblioteca Digital, 2013. Disponível em: http://bd.camara.leg.br. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRUNO, Regina Angela Landim; DIAS, Marcelo Miná. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Relatório de Consultoria. Rio de Janeiro: NEAD/MDA, 2004. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/download/arquivo_274.pdf?file_id=4301721>. Acesso: 20 mar 2015.

BURANELLO, Renato. *Manual do Direito do Agronegócio*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesco: Vozes do Campo, 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MATTOS NETO. Antonio José de. *A Posse Agrária e Suas Implicações Jurídicas no Brasil*. Belém: Cejup, 1988.

______. *Estado de Direito Agroambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007..

PANINI, Carmela. *Reforma Agrária*: dentro e fora da lei. São Paulo: Paulinas, 1990.

SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. 2. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

RESEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário*: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade. 1. ed. (2007), 3º reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito Agrário Constitucional*: lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

VASCONCELOS, Alfredo de. *Dos Contratos Agrícolas e Pecuários*. São Paulo: Saraiva, 1992.